

NEUSA MARIA DE ARAÚJO BRITO

**CONTRATOS DE REPASSE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA
EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS POR MUNICÍPIOS DE PEQUENO
PORTE**

Artigo Científico apresentado junto ao
Curso de Direito da Faculdade RAÍZES,
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Profº. Ms. Jordão Horácio da
Silva Lima.

Anápolis/GO

2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

CONTRATOS DE REPASSE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS POR MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Anápolis, Goiás, ____ de _____ de 2019

Banca Examinadora:

Nome Arguidor: _____ RAÍZES _____

Assinatura

Nota

Nome Arguidor: _____ RAÍZES _____

Assinatura

Nota

Nome Arguidor: _____ RAÍZES _____

Assinatura

Nota

CONTRATOS DE REPASSE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS POR MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Neusa Maria de Araújo Brito¹

Orientador Prof^o. Ms. Jordão Horácio da Silva Lima²

RESUMO

Desde a Constituição de 1934 já vemos a descentralização de recursos federais para Estados e Municípios. O Decreto nº 6.170/2007 regulamentou os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses, aberto ao público, por meio do Portal dos Convênios. O estudo considera o contrato de repasse, que é instrumento administrativo usado na transferência de recursos financeiros, por intermédio de instituição financeira pública federal. A pesquisa identifica e analisa os principais conceitos relacionados, especificamente, aos contratos de repasse, bem como o exame dos demais atos que antecedem a prestação de contas: seleção, autorização, formalização, execução e controle. Foi realizada uma revisão bibliográfica e literária, além de análise documental, de materiais relacionados ao tema, por se tratar de investigação qualitativa. Buscou-se, destarte, promover uma análise acurada e peremptória dos contratos de repasse, e dos entraves para a sua plena consecução pelos municípios de pequeno porte, e demais desafios relacionados à execução de obras públicas e cooperação intrafederativa no Brasil. Concluiu-se que os municípios, especialmente os de pequeno porte, reproduzem, ainda na atualidade e apesar das várias reformas administrativas nos níveis federal e estadual, as características da gestão patrimonialista, dentre as quais destacam-se o nepotismo, o personalismo, recursos humanos despreparados, o clientelismo e a troca de favores.

PALAVRAS-CHAVE: Contrato de repasse. Convênios. Gestão pública.

ABSTRACT

TRANSFER CONTRACTS: A CRITICAL ANALYSIS OF THE EXECUTION OF PUBLIC WORKS BY MUNICIPALITIES OF SMALL SIZE

Since the 1934 Constitution we have already seen the decentralization of federal resources to states and municipalities. Decree 6.170 / 2007 regulated the agreements, onlending agreements and decentralized terms of execution involving the transfer of resources or the decentralization of credits from the Fiscal and Social Security Budgets of the Union and created the System of Management of Agreements and Onlending Agreements, open to the public, through the Portal of Covenants. The study considers the transfer contract, which is an administrative instrument used in the transfer of financial resources, through a federal public financial institution. The research identifies and analyzes the main concepts related specifically to the transfer contracts, as well as the examination of the other acts that precede the rendering of accounts: selection, authorization, formalization, execution and control. A bibliographical and literary review was done, as well as a documentary analysis of materials related to the topic, since it was a qualitative investigation. It was therefore sought to promote an accurate and peremptory analysis of onlending contracts and obstacles to their full achievement by small municipalities and other challenges related to the execution of public works and intrafederative cooperation in Brazil. It was concluded that municipalities, especially small ones, still reproduce, in spite of the various administrative reforms at the federal and state levels, the characteristics of patrimonialist management, among which stand out nepotism, personalism, human resources unprepared, clientelism and the exchange of favors.

KEYWORDS: Transfer agreement. Covenants. Public administration.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis, Licenciada em História, Acadêmica de Direito, Faculdade Raízes, Anápolis-GO, neusa.m.brito@hotmail.com.

² Orientador, Mestre, Doutor, Professor de Direito Administrativo, Faculdade Raízes, Anápolis-GO, jordaohoracio@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

A paralisação de obras públicas no Brasil, contratadas e executadas através de convênios, recursos fundo a fundo, contratos de repasse e outras fontes de financiamento com recursos públicos, é um problema que tem gerado grandes prejuízos aos cofres públicos e à população em geral, principalmente pelo fato de que a Administração Pública dos municípios de pequeno porte carece de pessoal técnico especializado, metodologias, procedimentos e processos padronizados para a completa execução de uma Obra Pública.

Quando se fala em Obra Pública no âmbito da Administração Pública, entende-se não apenas a execução física da mesma, mas também diversas outras etapas correlatas, tais como: necessidade e utilidade da obra, o procedimento licitatório, a execução propriamente dita, a fiscalização por parte do órgão público, o recebimento da obra pela gestão municipal, a prestação de contas, entre outras (SILVA, 2012).

Neste contexto, necessário se faz conhecer os conceitos e diferenciações entre convênios e contratos de repasse, suas fontes de recursos, forma de operacionalização destes contratos administrativos, as alterações permitidas, as formas de extinção, as formas de controle que podem ser exercidas pelos órgãos fiscalizadores e ferramentas colocadas à disposição da população para exercer sua cidadania através do controle social, a prestação de contas final ou tomada de contas especial e os motivos que direta ou indiretamente se traduzem em obras paralisadas, além das dificuldades inerentes a execução das mesmas, o que afeta os grandes centros e, principalmente, os municípios de pequeno porte.

A metodologia utilizada no âmbito da pesquisa proposta foi, essencialmente, a revisão bibliográfica e literária, incluindo os acórdãos e decisões dos Tribunais de Contas da União (TCU), além de análise documental, de materiais relacionados ao tema, por se tratar de investigação qualitativa,

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 37 que todas as ações da administração pública direta e indireta de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também não podem ser ignorados os princípios implícitos que são igualmente válidos, pois também possuem matriz constitucional, a saber: interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, autotutela, finalidade, motivação e segurança jurídica.

Buscar-se-á, para fins de análise dos contratos de repasse, e dos entraves para a sua plena consecução pelos municípios de pequeno porte, obter um embasamento legal, definir conceitos e fazer uma coletânea dos principais assuntos relacionados à execução de obras públicas e cooperação intrafederativa.

Ao abordar contratos de repasse, enquanto instrumento administrativo, é necessário aprofundar a investigação dos marcos normativos, legais e infralegais, que regulam a celebração de contratos administrativos, convênios e contratos de repasse, licitações e contratações pelo Poder Público, obter noções de serviços públicos, obras públicas, fontes de recursos, entre outros, para assim conhecer os desafios e dificuldades para sua plena implementação, especialmente pelos municípios de pequeno porte.

1.1 Referencial histórico dos contratos de repasse e convênios

Entre as diversas formas de execução de obras públicas à disposição de Estados e Municípios, destacam-se os convênios e contratos de repasse como fonte de aporte de recursos federais.

No contexto histórico, Durão (2009, p.68/70) afirma que tanto na Constituição de 1981 quanto na de 1934 surgiram os primeiros delineamentos acerca dos convênios, mesmo que de forma insípida. Seja na aplicabilidade de executar as sentenças e atos normativos em ação conjunta, ou por vezes quando o texto legal citava o termo “acordo”.

Na Constituição de 1937, houve grande mudança, com previsão de ocorrência de agrupamento de municípios para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, nos termos de seu artigo 29. Segundo o autor, as Constituições de 1946, 1967 e 1969 já abordam a expressão convênio, em âmbito mais restrito nas duas primeiras e mais amplo nesta última (DURÃO, 2009).

A concretização do convênio foi verificada somente após a reforma administrativa de 1967, através da Constituição Federal e do Decreto-Lei 200/1967, quando o legislador preocupou-se em possibilitar o repasse de verbas pela União para os Estados e Municípios, não mencionando as próprias entidades privadas nas definições dos ajustes.

Especificamente, o Decreto-Lei 200/1967 definiu que o convênio é uma das formas de descentralização da administração pública cujo objetivo é aumentar a

capacidade de ação político/financeira dos entes federados. Esta era a lição estabelecida, pois, conforme seu Artigo 6º: “As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle” (BRASIL, 1967).

Vale lembrar, que para este Decreto-Lei, somente poderia ocorrer a celebração de convênios se as entidades federadas estivessem aparelhadas, ou seja, aptos, prontos para a celebração de convênios.

Em seguida, nova conceituação de convênio foi dada pelo Decreto 93.872/1986, revogado pelo Decreto nº 6.170/2007. O art. 48 do Decreto 93.872/1986, determinava que os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderiam ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

Importante saber que na mútua cooperação, hoje firmado sob a nomenclatura de contraprestação, ou seja, o ente ou conveniente deve participar efetivamente, contribuindo com repasse de verbas ou prestação de serviços como forma de contrapartida, para alcançar o fim almejado pelo termo de convênio.

A atual conceituação de convênio não foi dada pela Constituição Federal de 1988, que muito embora tenha vislumbrado no art. 234 a possibilidade de celebração, deixou para o Decreto 6.170/2007 a necessária complementação do conceito de convênios e contratos. A Constituição Federal de 1988 somente passou a contemplar o conceito de Convênios após a Emenda Constitucional nº 19, alterando o art. 241 da Carta Magna.

A demanda social crescente por obras e serviços públicos, notadamente a partir da Constituição de 1988 não tem sido atendida diretamente pelos órgãos e entidades do governo, dada a incapacidade do Estado em supri-las. A solução para esse problema foi o aumento das transferências de recursos do Governo Federal para órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e para entidades privadas sem fins lucrativos, por meios de convênios e instrumentos congêneres.

A descentralização dos recursos através de convênios tem como partícipes: órgão da administração pública federal direta, autarquia ou fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos públicos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho,

projeto/atividade ou evento de interesse público recíproco, em regime de mútua cooperação.

Os convênios celebrados até a data de 14/04/2008 atendem às regras da Instrução Normativa nº. 01/1997 – STN. A partir dessa data, o regramento a ser observado é o Decreto n. 6.170/2007 (com alterações feitas pelos Decretos nº. 6.329/2007, e nº. 8.180/2013) e pela Portaria Interministerial nº. 127, de 29/05/2008, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e Transparência.

Já os convênios e contratos de repasse assinados a partir de 06 de maio de 2016, estão sob a égide da Portaria Interministerial Nº 507, de 24 de novembro de 2011, que estabeleceu normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008.

Este regramento também foi objeto de alteração pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabeleceu normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e revogou a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011.

Em que pese estar valendo ainda a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, a mesma já sofreu algumas alterações dadas pela Portaria Interministerial nº 101, de 20 de abril de 2017, Portaria Interministerial nº 277, de 03 de outubro de 2017 e Portaria Interministerial nº 451, de 18 de dezembro de 2017.

Estes regramentos estabelecem os procedimentos a serem observados para a execução de obras, serviços e aquisições, desde os requisitos para definições de competências e responsabilidades no âmbito das transferências voluntárias da União, orientações sobre o cadastramento de propostas de trabalho, sobre o aporte de contrapartida, dos Plano de Trabalho e do Projeto Básico e Termo de Referência, sobre a formalização do instrumento contratual e sua publicidade, sobre a execução do contrato e, finalizando a prestação de conta final.

A não observância desses regramentos ensejará a instaurações de Tomada de Contas Especial contra todos os responsáveis e a devolução aos cofre públicos dos recursos mal empregados.

2 CONTRATOS DE REPASSE

2.1 Conceitos e diferenças dos contratos de repasse e convênios

Os convênios, forma de operacionalização das transferências voluntárias, segundo Meireles (2003, p. 386) “são como acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”.

No âmbito do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (com dispositivos alterados pelos Decretos nº 6.329/2007, 6.428/2008 e 6.619/2008, e acrescidos pelo Decreto nº 6.497/2008), convênio é definido como:

acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 2007)

Sobre o contrato de repasse, Campelo e Cavalcante (2014, p.158) destacam:

O contrato de repasse é um instrumento administrativo pelo qual a transferência de recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atuará como mandatária da União, [...] (art. 1º, § 1º, inciso II e art. 2º, inciso I, do Decreto nº 6.170/2007). A União, ao nomear a mandatária, repassa recursos ao banco público que, mediante remuneração própria, fiscaliza a boa realização do objeto e operacionaliza os pagamentos às contratadas, nos moldes avençados no termo formal de ajustes suscrito pela instituição financeira e o órgão repassador.

Então, a Caixa Econômica Federal (CEF), ou simplesmente CAIXA, como mandatária da União, é remunerada para fiscalizar a execução contratual, ou seja, a liberação de cada pagamento é somente efetuado após a verificação do adimplemento dos encargos pactuados e o consequente direito da contraprestação remuneratória, nos termos do Plano de Trabalho previamente aprovado.

Campelo e Cavalcante (2014, p.158) mencionam:

Ao Banco cabe avaliar, em detalhes, a boa execução do objeto, tanto qualitativamente, quanto quantitativamente. Se houve modificação do

contrato para execução da obra desvinculando do objeto previamente aprovado no contrato de repasse, impõe-se postura interventora do Banco, comunicando ao órgão titular contratante eventual modificação no objeto, questionando-lhe sobre a aprovação a alteração. Deste modo, não se deve aprovar execução física desvinculada do plano de trabalho acordado; por sua vez, impende exigir que os contratos avançados representem a realidade fática projetada e pré-analisada pelo Banco. Nesse foco, a instituição deve verificar, como condição para a liberação de recursos, a aderência do contrato da obra (e seus aditivos) ao projeto executivo e ao plano de trabalho do empreendimento. Não se espera que a instituição interfira na realização da licitação. Considerando, contudo, que o Plano de Trabalho outrora aprovado avaliou a razoabilidade dos preços contratados, mesmo cuidado deve ser feito em cada aditivo firmado.

2.2 Origem dos recursos destinados a contratos de repasse

A fonte de recursos dos contratos de repasse está estabelecida no Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996:

Art. 1º As transferências de recursos da União, consignadas na lei orçamentária anual ou referentes a créditos adicionais para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a qualquer título, inclusive sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições, serão realizadas mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, observadas as disposições legais pertinentes.

Art. 2º As transferências de que trata o artigo anterior poderão ser feitas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuarão como mandatárias da União.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo o Ministério competente para a execução do programa ou projeto deverá firmar, com a instituição ou agência financeira escolhida, o respectivo instrumento de cooperação, em que serão fixados, dentre outros, os limites de poderes outorgados.

Art. 3º A transferência dos recursos pelos mandatários será efetuada mediante contrato de repasse, do qual constarão os direitos e obrigações das partes, inclusive quanto à obrigatoriedade de prestação de contas perante o Ministério competente para a execução do programa ou projeto.

Art. 4º A liberação dos recursos financeiros pelo Tesouro Nacional, correspondente às transferências efetuadas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, observará o cronograma financeiro específico do programa ou projeto, previamente aprovado pelo Ministério da Fazenda.

Art. 5º O Ministério da Fazenda, no prazo de sessenta dias contados da data da publicação deste Decreto, expedirá as instruções necessárias à execução do disposto nos artigos precedentes.

Art. 6º A partir do exercício financeiro de 1996, caberá ao Ministério do Planejamento e Orçamento a execução orçamentária e financeira do Programa de Ação Social em Saneamento - PROSEGE, mantida a participação do Banco do Brasil S.A. na qualidade de agente financeiro do Tesouro Nacional, e sem prejuízo dos contratos de repasse firmados com os agentes promotores. (BRASIL, 1996)

O Relatório de Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União nº 201700374, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG - Secretaria de Gestão - SEGES - Exercícios 2008-2016 esclarece que:

As transferências voluntárias da União constituem um sistema de cooperação entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, além das entidades sem fins lucrativos, para execução de ações de interesse recíproco financiadas com recursos do orçamento federal. São regidas atualmente pelo Decreto nº 6.170, de 21 de julho de 2007, que regulamenta o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O Decreto, por sua vez, é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Com a recente alteração constitucional – Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, foi instituído o denominado orçamento impositivo, que muito refletiu na dinâmica das transferências voluntárias.

A partir da mencionada Emenda, 1,2% da receita corrente líquida do orçamento da União é destinada a emendas de parlamentares, as quais são operacionalizadas, em grande parte, por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Por essa nova dinâmica, e tendo em vista a recente crise fiscal que reduziu a capacidade financeira do Governo Federal, os convênios e contratos de repasse oriundos de emendas parlamentares individuais passaram a representar importante parcela desses instrumentos.

Os instrumentos utilizados nas transferências voluntárias tratados no presente trabalho são: convênio e contrato de repasse. Os mesmos são operacionalizados, primordialmente por:

✓ concedente, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados a execução do objeto;

✓ convenente, órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera do governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos responsável pela execução do objeto pactuado; e

✓ mandatária, instituição ou agente financeiro público federal que intermedia a transferências de recursos realizadas por meio de contrato de repasse.

O Relatório de Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União nº 201700374, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG - Secretaria de Gestão - SEGES - Exercícios 2008-2016 apresenta dados estatísticos sobre a relação de emendas do orçamento impositivo, conhecidas como emendar parlamentares e as demais seleções:

Em 2016 constata-se que cerca de 82% dos instrumentos firmados em termos de quantidade foram oriundos de emendas parlamentares, sendo 80% derivados de emendas impositivas. Em termos de valores, temos que cerca de 64% dos valores referentes às transferências firmadas foram oriundos de emendas parlamentares. Historicamente, os Ministérios que mais se utilizam da modalidade de transferência voluntária para execução das políticas públicas são os Ministérios da Saúde, Cidades e Turismo, que juntos concentraram cerca de 36% dos recursos destinados a transferências voluntárias. As transferências voluntárias também comportam a execução de distintos objetos, que podem ser agrupados em três grupos: obras, serviços e bens. Os instrumentos para execução de obras predominam em termos de quantidade e volume de recursos. Os serviços ocupam a segunda posição em termos de volume de recursos, ao passo que, em termos de quantidade de instrumentos, os termos firmados para fornecimento de bens ultrapassam os serviços. Não menos importante é conhecer o perfil das transferências voluntárias em termos de faixas de valores. Da análise do histórico de instrumentos firmados verifica-se que a maioria dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria possuem valores abaixo de R\$ 750 mil reais.

As Transferências Voluntárias da União são também conhecidas como transferências discricionárias ou negociadas. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 25 elas podem ser definidas como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (Brasil, 2000).

Soares e Melo fazem destaque sobre as transferências voluntárias e as cinco fontes de recursos municipais:

Os recursos de transferências voluntárias são repassados aos municípios, predominante, por meio de convênios e contratos de repasse. O convênio é um instrumento jurídico celebrado entre as partes e disciplina a transferência de recursos para a execução de uma política pública de interesse recíproco, com duração definida e em regime de mútua cooperação, o que envolve contrapartida financeira e co-responsabilidade na aplicação e fiscalização dos recursos. O contrato de repasse é instrumento similar, diferenciando-se por envolver a intermediação de instituições ou agências financeiras oficiais federais nas transferências dos recursos, tendo destaque a Caixa Econômica Federal (CGU, 2005). As cinco fontes de recursos municipais buscam conciliar autonomia fiscal e caráter redistributivo. Os recursos tributários e as transferências devolutivas, como a cota-parte do ICMS, reproduzem as desigualdades econômicas, beneficiando os municípios mais ricos. As transferências constitucionais do FPM apresentam intenção redistributiva, buscando promover maior equidade fiscal. As transferências legais, em sua maioria, e as do SUS apresentam caráter redistributivo, mas não têm valores precisos e estão vinculadas a políticas públicas definidas no âmbito nacional. As receitas de transferências voluntárias da União estão sob o controle principalmente do Executivo nacional, que tem ampla autonomia para definir o volume desses recursos e quais destinatários e políticas beneficiarão. Assim, é desconhecido o caráter dessas transferências, se mais ou menos redistributivo, algo que este trabalho buscará responder. Na composição da receita orçamentária dos municípios brasileiros, [...] para 2010, as receitas

de arrecadação tributária corresponderam a 20%; as transferências intergovernamentais a 64% e outras fontes, como atividades econômicas do governo, a 16%. Entre as tigs, prevalecem a cota-parte do ICMS (26%), o Fundeb (21%), a cota-parte do FPM (20%) e as transferências do SUS (13%). As TVU via convênios respondem por 6% das receitas municipais. A conclusão é que as TVU representam uma parcela menor das receitas dos municípios. Contudo, elas não são desprezíveis e são atrativas porque aumentam a capacidade municipal de implementar políticas públicas, principalmente as de investimentos, em um contexto marcado pela rigidez orçamentária, na qual se sobressai a alta vinculação com políticas sociais. Também é uma importante fonte de poder para o Executivo nacional, nas suas relações com o Legislativo e com os governos subnacionais. É sob essa ótica que cabe indagar quais critérios são utilizados pela União na distribuição de TVU aos municípios: político-partidários, redistributivos ou técnicos, (2016, p. 560)

3 DA EXECUÇÃO À EXTINÇÃO DOS CONTRATOS DE REPASSE

3.1 Fases e Operacionalização do Contrato de Repasse

A CAIXA, como mandatária da União, mediante remuneração própria, fiscaliza a boa realização do objeto e operacionaliza os pagamentos às contratadas, nos moldes do Contrato de Prestação de Serviços firmado pela instituição financeira e o órgão repassador.

Para a contratação de uma operação de repasse são necessários: seleção da emenda pelo Gestor, abertura da conta vinculada, emissão da Nota de Empenho e análise pré-contratual da proposta.

A seleção da operação de repasse ocorre mediante aprovação e envio da proposta à Mandatária, pelo Gestor, por meio do SICONV.

Após a seleção pelo Gestor, as propostas selecionadas são enviadas para a CAIXA que fará a análise da operação quanto ao objeto da seleção, à contrapartida - CP a ser aportada e aos dados orçamentários baseadas nos dados explicitados nas abas do SICONV.

Após conhecimento da seleção, a CAIXA solicita ao Contratado a documentação necessária à instrução do processo, com o objetivo de prosseguimento das análises necessárias à contratação da operação, com a ressalva de que é imprescindível a emissão de Nota de Empenho para efetivar a contratação, bem como o atendimento pelo Contratado das demais exigências para a formalização do instrumento contratual.

A existência de conta corrente em uma Agência bancária da CAIXA, vinculada ao contrato de repasse, com o fim exclusivo da movimentação dos recursos da operação, é condicionante para assinatura do instrumento contratual.

O empenho se refere à garantia de crédito orçamentário necessário para o compromisso assumido, mediante a emissão da Nota de Empenho.

A emissão, anulação e cancelamento de empenho antes da contratação são realizados pelo Gestor e, é condição para sua emissão, a aprovação do Plano de Trabalho no SICONV (IN MPDG nº 02, de 24/01/2018).

A análise pré-contratual, observadas as condições específicas de cada Programa, é realizada nos aspectos: análise e aceite do Plano de Trabalho; verificação do atendimento às exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Responsabilidade Fiscal e da contrapartida obrigatória; análise da documentação institucional; análise da titularidade da área de intervenção, se for o caso; análise da documentação de engenharia, se for o caso; verificação do licenciamento ambiental, se for o caso; análise do Projeto de Trabalho Social se for o caso; atendimento aos requisitos de acessibilidade, se for o caso.

O Plano de Trabalho apresenta, no mínimo, os seguintes requisitos:

- a) Justificativa para celebração do instrumento;
- b) Descrição do objeto, de forma concisa, se possível padronizada, e em conformidade com os objetivos e diretrizes do programa;
- c) Descrição das metas a serem atingidas;
- d) Definição das etapas ou fases da execução;
- e) Compatibilidade de custos com o objeto a ser executado;
- f) Cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso;
- g) Plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo Gestor e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

O Plano de Trabalho é analisado quanto à viabilidade e adequação aos objetivos do programa e após a sua aprovação, o Plano de Trabalho aprovado é impresso

A contrapartida é calculada sobre o Valor de Investimento da operação e creditada de acordo com o cronograma de desembolso.

Os percentuais mínimos e máximos de contrapartida são aqueles previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano da operação.

A análise da documentação institucional visa verificar a regularidade da representação do Proponente e demais partícipes para a assinatura do contrato de repasse.

Essa verificação abrange, quando for o caso, a legitimidade de representações por terceiros ou procurações passadas a terceiros pelo representante legal do Proponente, inclusive quanto à adequação de sua emissão com os atos constitutivos do Proponente.

Essa análise visa, ainda, verificar a comprovação dos instrumentos legais para os regimes de concessão pública de serviços, quando requerido.

A análise da documentação de titularidade da área visa comprovar a possibilidade de o imóvel objeto da intervenção receber investimentos públicos.

A análise de engenharia é realizada por arquiteto/engenheiro, conforme estabelece as diretrizes de cada Gestor.

No caso de obras ou serviços de engenharia, é obrigatória a realização de vistoria preliminar anterior ao aceite do projeto, para verificação das condições da área de intervenção e sua adequação ao objeto proposto.

Os responsáveis técnicos pela execução dos serviços demandados são sempre os profissionais executores das atividades e formalmente vinculados às empresas credenciadas, conforme legislação específica e demais atos que regulamentam o exercício profissional do engenheiro e do arquiteto.

É necessária manifestação do órgão ambiental competente para execução das obras imprescindíveis ao alcance de meta/item de investimento do objeto de contrato de repasse.

A apresentação da licença de instalação ou comprovação de sua dispensabilidade é condição para AIO – Autorização de Início de Obra.

A inserção de cláusula suspensiva no contrato de repasse ocorre na insuficiência ou ausência de entrega, pelo contratado, da documentação abaixo relacionada, com análise favorável pela CAIXA:

- a) Termo de referência, quando se tratar de elaboração de projetos, planos e estudos ou para aquisição de equipamentos;
- b) Projetos de engenharia, quando se tratar de obras;
- c) Comprovação da titularidade da área de intervenção, quando se tratar de obras ou aquisição de equipamentos com instalação, exceto quando a aquisição de terreno/imóvel se constituir em item financiável;
- d) Licença ambiental prévia;

Aceito o projeto de engenharia e atendidas as demais condições para a retirada da suspensiva, o contrato de repasse segue o rito processual padrão.

A celebração pactuada não tem efeito enquanto a condição suspensiva não for cumprida.

O prazo inicial para atendimento da condição suspensiva é de 9 (nove) meses, a contar da data da assinatura do instrumento contratual, sendo o prazo de atendimento da cláusula suspensiva prorrogável uma única vez por igual período, limitado a 18 meses, com exceção de contratos do Ministério da Saúde, cujo total é de 24 meses.

O contrato de repasse fica rescindido de pleno direito caso não seja atendido o prazo para atendimento da cláusula suspensiva ou caso a análise pela CAIXA não seja favorável.

A celebração do contrato de repasse é realizada após atendimento dos seguintes requisitos:

- a) Aprovação da proposta pelo Gestor no SICONV;
- b) Aprovação do Plano de Trabalho no SICONV;
- c) Análise favorável quanto ao atendimento às exigências da LDO e da LRF e da contrapartida obrigatória;
- d) Análise favorável da documentação institucional;
- e) Análise favorável de engenharia, caso não se constitua condição suspensiva;
- f) Análise favorável do Projeto de Trabalho Social, quando houver previsão;
- g) Licença ambiental prévia, caso não se constitua condição suspensiva;
- h) Análise favorável da documentação da área de intervenção, caso não se constitua condição suspensiva;
- i) Emissão da respectiva Nota de Empenho no SICONV (Situação ENVIADA);
- j) Abertura de conta vinculada;

O contrato de repasse tem como partícipes:

- A União, por intermédio da CAIXA, na qualidade de Contratante, sendo que, nas contratações com o Setor Privado, é necessária, ainda, a assinatura do Ministro de Estado ou dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente;

- Os Estados, DF, Municípios, consórcios públicos ou entidades do Setor Privado, na qualidade de Contratados;

- O Interveniante Anuente, no caso de contrato de repasse firmado com entidade dependente ou órgão de Estado, DF ou Município;
- A Unidade Executora, quando previsto.

A assinatura do contrato de repasse é registrada no SICONV e a via assinada é anexada à aba “Dados”, imediatamente após a contratação e antes do registro da data de publicação no Diário Oficial da União no referido sistema.

A contratação de operações de repasse é realizada no mesmo ano do empenho.

Ao Banco, cabe ainda verificar os projetos/orçamentos com os preços de mercado, verificar as normas estabelecidas pelos Ministérios, bem como se atendem todas as legislações relativas à segurança, acessibilidade e licenciamentos prévios necessários à boa execução do objeto.

Após a aprovação do projeto básico/orçamentos, com a emissão do Laudo de Análise do Empreendimento – LAE, é solicitada a apresentação do resultado do processo licitatório que sempre será realizado após a aprovação dos projetos pela CAIXA e, deverá ter valor menor ou igual ao valor aprovado.

A execução física do objeto sempre será vinculada ao plano de trabalho acordado e a CAIXA deve verificar, como condição para a liberação de recursos, a aderência do contrato da obra (e seus aditivos) ao projeto executivo e ao plano de trabalho do empreendimento.

As licitações para contratação de empresa para o cumprimento do objeto dos contratos de repasse devem possuir projeto básico previamente aprovado pelo órgão técnico competente da mandatária, com orçamento detalhado e com a garantia da existência de recursos suficientes para assegurar o pagamento das obrigações das obras ou serviços a serem executados (CAMPELO e CAVALCANTE, 2014).

No caso de empreendimentos com indícios de irregularidades, efetua-se glosas e retenção de valores até a regularização da situação ou a apuração na Tomada de Contas Especial.

Segundo Campelo e Cavalcante (2014, p.162):

A finalidade de um contrato de repasse não é a mera transferência de dinheiro federal para o ente público local, mas a realização de um objeto capaz de atender ao interesse público, com atenção aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Tendo isso em mente, a análise técnica de um empreendimento não pode se transformar em um

procedimento meramente formal, mesmo porque o agente financeiro é remunerado para efetuar esse serviço. O analista tem o dever de se opor à continuidade daqueles empreendimentos que estejam em desacordo com os princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

Finalizado o empreendimento, estando executado o objeto do contrato de repasse, realiza-se a aprovação da prestação de contas final e arquivamento de todos os volumes documentais pelo período de 10 n(dez) anos, após a aprovação da prestação de contas no SIAFI.

3.2 Alterações do contrato de repasse

É vedada alteração do objeto do contrato de repasse, exceto no caso de ampliação do objeto e redução/exclusão de meta não descrita no objeto, sem prejuízo de sua natureza e funcionalidade.

É considerada alteração de objeto a modificação da descrição, da finalidade e/ou da área de intervenção, explicitados no campo “objeto” no SICONV e/ou no contrato de repasse, bem como de eventual descrição do objeto contida no campo “justificativa” do plano de trabalho.

A não execução de meta descrita no objeto implica a devolução de recursos, de forma proporcional ao inicialmente aprovado.

A formalização da ampliação do objeto é realizada com a decorrente adequação do plano de trabalho.

O prazo de vigência estabelecido em cláusula específica do contrato de repasse é passível de alteração, observadas as instruções específicas por Gestor.

A reformulação que envolva exclusão e/ou inclusão de metas no plano de trabalho, é aprovada por quem aprovou o plano de trabalho, o Gestor ou a CAIXA.

Entende-se como alteração de quantitativo da meta ou do item de investimento a modificação da quantidade e dos benefícios sociais dela decorrentes, preservados o objeto do contrato de repasse e a funcionalidade do empreendimento.

3.3 Obras inacabadas e obras paralisadas

O tema obras inacabadas tem sido uma preocupação dos órgãos de controle externo e da sociedade. A questão não é simples, visto envolver um número extremamente elevado de empreendimento em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

O TCU – Tribunal de Contas da União desenvolveu um amplo trabalho a respeito da matéria. A primeira dificuldade esteve na precisa conceituação do termo “obras inacabadas” e “obras paralisadas”.

Foi perguntado a diversos responsáveis pelos Ministérios qual a conceituação de obra inacabada e paralisada e, dentre as variadas conceituações apresentadas, todos foram unânimes em afirmar que não tinham obras inacabadas, mas sim paralisadas.

Segundo Altounian (2014, p.397), constatou-se de antemão que o termo “obra inacabada” tem sentido muito amplo. Para alguns, obra paralisada ainda não pode ser classificada como inacabada, pois existe a perspectiva de continuação. Para outros, obra inacabada é apenas aquela que pode ter sido abandonada, ou seja, não há mais interesse em retomá-la ou mesmo condições para tal.

Temos também as obras abandonadas, que não possuem mais previsão de recursos, nem contrato vigente, e cujo eventual reinício deve ser precedido de uma apuração de responsabilidade do gestor negligente na aplicação dos recursos. Ainda assim, mesmo que haja interesse em retomá-las, têm-se incorporações de mais custos ao projeto, visto ser necessária uma prévia recuperação de suas instalações devido ao estado da obra geralmente bastante deteriorada.

As obras inacabadas podem estar situadas entre as obras em andamento anormal e as obras abandonadas. As obras abandonadas necessitam de apuração e responsabilização do gestor, as obras com andamento anormal precisam ser identificadas as possíveis causas das dificuldades para a implementação de soluções que permitam a sua continuidade. Em ambos os casos a origem do problema deve ser avaliada como forma de estabelecer medidas para minimizá-lo, Vale ressaltar que as obras em andamento anormal têm grande probabilidade de virem a se tornar inacabadas, pois a falta de solução para o problema que ocasionou sua paralisação pode perdurar a ponto de a obra não ter condições de ser finalizada.

O mau dimensionamento dos prazos para as obras públicas no país tem gerado uma série de transtornos na execução contratual desses empreendimentos.

Via de regra, os cronogramas físicos financeiros são dimensionados sem qualquer metodologia capaz de justificar o tempo sugerido para o término da obra.

O prazo de entrega de uma obra deve advir de um estudo sistematizado oriundo do próprio orçamento detalhado da empreitada.

Constatada a impossibilidade de término da obra no tempo avençado, deve-se proceder, obrigatoriamente, uma avaliação objetiva das razões do atraso. Existem, por lógica, três situações possíveis: a mora ocorreu por razões alheias a qualquer das partes; por culpa da contratada; ou por atos e omissões da própria Administração.

3.4 Rescisão dos contratos de repasse

O contrato de repasse é extinto nos casos a seguir elencados:

- Prazo de vigência vencido sem solicitação de prorrogação ou por indeferimento de prorrogação de vigência;
- Não atendimento da Cláusula Suspensiva;
- Inobservância de dispositivo contratual;
- Solicitação do Contratado;
- Determinação unilateral do Gestor do Programa;
- Decisão judicial;
- Prescrição do Saldo de Restos a Pagar;
- Contrato de repasse assinado após 02/01/2017, sem emissão de OBTV após 180 dias da liberação da primeira parcela de recursos;
- Contrato de repasse assinado após 02/01/2017, sem comprovação de execução financeira, (contados a partir do primeiro desbloqueio ou subsequentes) por mais de 360 dias;

A extinção contratual é formalizada por instrumento próprio, conforme o caso, rescisão ou distrato, com publicação no Diário Oficial da União e encaminhamento de Ofício ao contratado e ao Legislativo local informando a rescisão.

4. CONTROLE DOS CONTRATOS DE REPASSE

4.1 Prestações de contas de convênios e contratos de repasse

Na transferência voluntária realizada pela União, via convênio ou contrato de repasse, ao tomador/conveniente compete a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos públicos, realizada por meio da tempestiva prestação de contas a ser apreciada pelo órgão federal concedente ou instituição financeira mandatária, respectivamente. O ônus da prova é do responsável pela gestão dos recursos repassados.

Não basta a apresentação individual de nota fiscal, extrato bancário, fotografias e medições. Faz-se necessário demonstrar o nexo de causalidade entre a movimentação bancária da conta específica do convênio/contrato de repasse e cada uma das medições e pagamentos realizados. É imprescindível que se confirme a relação de débitos da conta vinculada com cada pagamento e medição efetuada, ou seja, se o objeto foi realmente executado com o dinheiro obtido por meio dos recursos transferido.

Os recursos serão repassados diretamente para uma conta única específica, por meio dos quais serão efetuados todos os pagamentos para a consecução do objeto. O valor de cada medição deve corresponder ao valor da nota fiscal, que, por sua vez, deve apresentar números idênticos em cada débito no extrato da conta vinculada. O “saque na boca do caixa” é vedado, bem como a utilização de cheques.

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano (art. 8º da Lei nº 8.443/92 e art. 10, § 6º, do Decreto nº 6.170/2007).

O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos na consecução do objeto do convênio compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre, de forma efetiva, os gastos incorridos e o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

4.2 SICONV: ferramenta de informação e continuidade do contrato de repasse

Diante da necessidade de maior controle e transparência no processo das transferências voluntárias da União em virtude de um cenário que exigia padronização e otimização dos procedimentos e, ainda em função das evidências de irregularidades encontradas nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União –TCU, em meados de 2004, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão iniciou o processo de criação de um sistema voltado para a gestão de convênios, resultando no protótipo do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse –SICONV.

Nesse contexto, o TCU, por meio do Acórdão nº 2066/2006 – Plenário, exarou a seguinte determinação:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, [...], a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias; (BRASIL, 2006)

Diante da determinação exarada pela egrégia corte de contas e diante da necessidade de implementar um sistema que atendesse aos preceitos relativos a transparência, a gestão e a padronização dos atos afetos ao processo das transferências voluntárias, o Governo Federal editou o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, cuja regulamentação se deu por meio da Portaria Interministerial MPMF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008, e por último, pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, com alterações dadas pela Portaria Interministerial nº 101, de 20 de abril de 2017, Portaria Interministerial nº 277, de 03 de outubro de 2017 e Portaria Interministerial nº 451, de 18 de dezembro de 2017.

Então, o SICONV veio para informatizar todo o ciclo de vida das transferências; facilitar a fiscalização e controle; simplificar, agilizar e padronizar os procedimentos e gerar interoperabilidade com os demais sistemas estruturantes governamentais.

Com o advento da Lei nº 12.527/2011, denominada “Lei de Acesso à Informação”, cujo objetivo principal é regulamentar o direito constitucional de amplo acesso dos cidadãos às informações dos órgãos públicos, verifica-se que as diretrizes de concepção do SICONV estão alinhadas com as premissas estabelecidas na referida lei e os dados das transferências voluntárias registradas no sistema, já compõem as informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal.

Além da transparência proporcionada pela divulgação das regras e critérios quando da divulgação dos programas, verifica-se que o processo de apresentação de propostas/planos de trabalho no SICONV ganhou agilidade, haja vista que todas as propostas são enviadas por meio eletrônico, proporcionando a todos os proponentes igualdade de condições para pleitear os recursos federais destinados à execução de projetos e atividades de interesse comum, desde que atendam as especificidades e critérios daqueles programas.

Faz-se necessário evidenciar que o SICONV possibilita a qualquer cidadão consultar as transferências voluntárias da União por meio da rede mundial de computadores, permitindo à sociedade o controle sobre a aplicação dos recursos públicos, em consonância com os princípios constitucionais do caput do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ademais, é importante ressaltar que o SICONV é um instrumento público que possibilita aos Órgãos Concedentes e Convenientes a gestão eficiente do processo de transferência por meio do gerenciamento on-line de todos os convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a formalização, a execução, o acompanhamento até a prestação de contas.

O SICONV proporciona ainda, aos Órgãos de Controle, a celeridade na identificação dos principais tipos de irregularidades, a análise dos resultados encontrados e a consequente proposição de medidas preventivas, com o objetivo de sanar a prática do ato ilegal e ilegítimo.

Em síntese, o SICONV vem inovando no modelo de gestão das transferências voluntárias, imprimindo celeridade aos procedimentos e desburocratizando as atividades fins, com destaque na substituição gradual do processo físico pelo eletrônico e no registro de todos os procedimentos de celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas em tempo real, possibilitando um maior controle social e democratizando o acesso às ações do Governo.

O SICONV possibilitará o acompanhamento, pela autoridade competente do concedente, de todo o processo à medida que este se desenvolve, contribuindo para a desburocratização, a redução dos custos de transação e a eficiência do processo de transferência de recursos.

O gestor de convênios ganha com isso poderoso e eficiente mecanismo de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos, com vistas a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, resguardando com isso, ao mesmo tempo, a sua responsabilidade perante os órgãos de controle interno e externo e a sociedade.

Tratado aqui como facilitador da atuação do Gestor Público na fiscalização, controle e acompanhamento de convênios públicos como fiscal de convênios, o SICONV, de forma prática e objetiva, tem o propósito de assegurar à boa e regular aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, evitar prejuízos ao erário.

Para facilitar a adaptação à nova plataforma, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, disponibilizou módulos de Educação à Distância, para a operacionalização do Portal de Convênios do Governo Federal, voltados a todos os usuários do sistema.

Desde 1º de julho de 2008 estão disponíveis, gratuitamente, curso a distância e manual de operacionalização nos endereços www.convenios.gov.br e www.comprasnet.gov.br.

A celebração, execução, prestação de contas, acompanhamento e fiscalização de convênios e contratos de repasse, fases que compõe todo o processo de convênio, deverão, por obrigatoriedade, inseridas no SICONV e, por conseguinte, deverá o Gestor estar bem instruído para aplicação da legislação vigente.

Neste ano de 2019, visando melhorar a gestão e ampliar o monitoramento sobre as transferências de recursos federais para estados, municípios e organizações da sociedade civil, o Governo Federal, através do Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Gestão, lançou a Plataforma + Brasil, um sistema informatizado que reunirá em um só local as diferentes modalidades dessas transferências. Por meio dela, será possível seguir a execução de obras e a aplicação dos recursos de forma integrada e mais simples, com segurança e menor custo de gestão.

Em seguida, até novembro de 2019, serão incluídos os Termos de Execução Descentralizada (TEDs) e convênios da área de Ciência, Tecnologia e Inovação, reunindo mais R\$ 110 bilhões anuais à Plataforma. O cronograma prevê, ainda, numa terceira etapa o ingresso das transferências de recursos de

prognósticos, da Lei de Incentivo ao Esporte e do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, reunindo mais R\$ 700 milhões ao ano.

Com a nova plataforma, o gestor terá todas as informações em um só local, de forma totalmente digital. Isso reduzirá não só gastos com papel, mas também o tempo de tramitação dos processos em até 90%. A digitalização de todo o processo, com uso de certificação trará mais segurança, já que evitará perda e/ou extravio de documentos.

A adoção de políticas públicas também poderá ser monitorada em tempo real, já que os usuários do sistema receberão alertas sobre as várias fases do processo. A Plataforma +Brasil também possibilitará que cidadãos, gestores municipais e estaduais de todo o País acompanhem a efetivação de uma política pública em todas as suas etapas, desde a solicitação até a entrega à população.

4.3. Tomada de Contas Especial

Todos os recursos públicos derivados de convênios ou contratos de repasse, celebrados entre a União e qualquer tomador, são recursos públicos federais e devem obediência a normas federais e às cláusulas explicitamente acordadas no instrumento.

A manutenção de tais recursos públicos federais na conta específica não é mero requisito de forma, mas instrumento imprescindível à transparência e à regularidade da gestão, bem como a assegura o nexo entre a movimentação bancária e as despesas efetuadas, com a finalidade do convênio ou contrato de repasse.

Julgam-se irregulares as contas e em débito o responsável, com aplicação de multa, em função da não comprovação do nexo de causalidade entre a verba federal recebida e a totalidade de serviços executados.

TCE - Tomada de Contas Especial é medida de exceção e somente é adotada caso resultem infrutíferas as medidas administrativas para sanar irregularidades na execução das operações de repasse ou transferência (BRASIL, IN TCU Nº 71/ 2012).

A CAIXA é responsável por:

a) Adotar as medidas administrativas para caracterização ou eliminação do dano;

b) Notificar os supostos responsáveis sobre a possibilidade de instauração de TCE;

c) Apurar danos ao Erário e emitir Parecer Circunstanciado;

d) Instruir, garantir conformidade e incluir os documentos e informações no Portal e-TCE;

e) Notificar os responsáveis após a instauração de TCE;

f) Posicionar-se quanto ao acatamento ou não da defesa apresentada pelos responsáveis notificados;

g) Comunicar ao Tribunal de Contas da União sobre eventual irregularidade decorrente de erro detectado de engenharia ou arquitetura na execução da obra em que resulte em TCE, bem como os dados de todos os profissionais de engenharia ou arquitetura, do tomador ou da sua contratada, responsáveis técnicos por elaboração de projeto, execução ou fiscalização para contratos a partir do exercício financeiro de 2018 (IN MPDG nº 002/2018).

São motivos que ensejam a instauração de TCE (BRASIL, IN TCU Nº 71/2012):

a) Omissão no dever de prestar contas;

b) Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, como:

- Irregularidade na documentação exigida para a prestação de contas;
- Não execução total ou execução parcial sem funcionalidade do objeto pactuado e para a qual tenham sido sacados valores da conta vinculada sem a correspondente devolução;

- Desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

- Impugnação total ou parcial das despesas realizadas;

- Não utilização dos recursos de contrapartida pactuada, quando esta não está relacionada a bens e serviços. Ocorre quando, na execução do objeto, a contrapartida do Conveniente não é aplicada na proporção pactuada. Devido a não aplicação da contrapartida, o percentual proporcional de participação do Concedente se torna maior que o previsto no acordo, ou acarreta a execução a menor do objeto;

- Não aplicação dos recursos transferidos no mercado financeiro;

- Utilização total ou parcial dos rendimentos em finalidade diversa do objeto da transferência de recursos, sem que ocorra a respectiva devolução,

observando as regras dispostas nos normativos relacionados à execução contratual de cada operação;

- Execução em desconformidade com o projeto aprovado e da qual resulte prejuízo ao Erário;

- Não comprovação da titularidade da área na qual o objeto pactuado foi executado e que não esteja em processo judicial e/ou extrajudicial (se estiver em processo judicial de desapropriação, reconhecimento de posse e afins, não há TCE até o trânsito em julgado);

- Não comprovação do licenciamento ambiental da área na qual o objeto pactuado foi executado e que não esteja em processo de emissão da licença.

c) Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos;

d) Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte danos ao Erário;

e) Determinação de órgão de Controle ou Gestor do Programa;

f) Outras irregularidades das quais resultem prejuízo ao Erário.

Em qualquer das situações em que existir a possibilidade de prejuízo ao Erário, é permitido ao Tomador, visando regularizar a situação contratual, devolver o valor dos recursos federais sacados da conta vinculada, atualizados monetariamente por meio do sistema de débitos do Tribunal de Contas da União, a partir da data da retirada de valor até a data da efetiva devolução (BRASIL, IN TCU Nº 71/ 2012).

Como exemplo de situações que não ensejam a instauração de TCE, relaciona-se:

a) Ausência de alimentação de prestação de contas no SICONV, com a devida comprovação em meio físico ou por meio das notas fiscais e pagamentos registrados no SICONV;

b) Ausência de documentos formais do processo que não tenham relação com a execução físico-financeira do objeto pactuado (possibilidade de aprovar PCF com ressalvas), para operações não vinculadas ao PAC;

c) Metas/serviços não executados, porém independentes entre si, e que não tenham utilizado recursos financeiros repassados, nem impactem na funcionalidade da parcela executada (possibilidade de redução de metas ou serviços);

d) Ausência de prestação de contas devido à entrega de REA ao Gestor e que ainda se encontre em análise;

e) Regularização fundiária de Unidades Habitacionais ainda em curso no respectivo cartório de registros ou em litígio judicial;

f) Titularidade de área em curso em cartório ou tribunal de justiça;

g) Perda ou extravio de bens adquiridos com recursos da operação após a vistoria, pela CAIXA, da aquisição e a aprovação da prestação de contas;

h) Exclusivamente para a cobrança de multa e juros para Instrumentos de repasse cuja execução não tenha sido iniciada (ou que tenha sido iniciada, mas que não será finalizada) e que os recursos financeiros utilizados foram ou estejam sendo devolvidos pelo Tomador;

i) Obras/serviços paralisados para os quais o Tomador apresentou plano de ação de retomada/conclusão do objeto, acompanhado do respectivo cronograma de execução das ações, devidamente aprovado pela CAIXA. Ressaltando que este cronograma só pode ser prorrogado uma única vez, observados os prazos estabelecidos pela PI nº 424/2016 e IN nº 002/2018;

j) Reprogramação, ampliação ou redução de metas e/ou utilização de rendimentos em análise na CAIXA, ou Gestor do programa;

k) Reprogramação aprovada, aguardando resultado de nova licitação;

l) Licitação em análise na CAIXA;

m) Processo judicial em curso, afetando a execução do objeto ou pagamentos;

n) Licenciamento ambiental em curso no órgão competente;

o) Retomada da execução com BM entregue à CAIXA, ou pedido formal de vistoria;

p) Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em elaboração/realização;

q) Outras irregularidades das quais não resultem prejuízo ao Erário.

Para os casos em que não se verifique prejuízo ao Erário, deve ser verificada a possibilidade de aprovação da prestação de contas com ressalvas, ou a possibilidade de redução de metas/exclusão de serviços não executados e que não impactem na funcionalidade do objeto, permitindo o encerramento da operação e a realização da prestação de contas (BRASIL, IN TCU Nº 71/ 2012).

A instauração de TCE não constitui, por si só, motivo para fundamentar prorrogação de vigência das operações.

A CAIXA analisa, no caso concreto, a possibilidade de correção das irregularidades com a devida justificativa e comprovação, sempre com foco no interesse público, antes de proceder à prorrogação de ofício desses Instrumentos.

Para prosseguimento da instauração de TCE, a operação, deve ser rescindida e o saldo remanescente de repasse e rendimentos devolvidos ao Tesouro.

Quando a instauração de TCE decorrer de descumprimento de prazo para apresentação de PCF e em que o objeto contratual está comprovadamente concluído, é vedada a prorrogação da vigência.

A não instauração de TCE no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, sem motivo justo, enseja a abertura de procedimento disciplinar para apuração de responsabilidade, bem como possibilita a aplicação de multa pelo TCU. (IN TCU nº. 76/2016)

Os relatórios de comissão de sindicância, de inquérito, de procedimento administrativo disciplinar, ou outro instrumento de investigação ou apuração, quando existentes, devem constar no dossiê de TCE.

A instauração de TCE não pode exceder o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar:

a) Nos casos de omissão do dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da PC;

b) Nos casos de as contas apresentadas não permitirem concluir pela boa e regular aplicação dos recursos repassados, da data limite para análise da PC, disposta no manual da operação;

c) Nos demais casos, da data do evento ilegítimo ou antieconômico, se essa data for de conhecimento da CAIXA, ou da data da ciência do fato.

O prazo de 45 (quarenta e cinco) dias ofertado aos responsabilizados para apresentar suas alegações de defesa, sanar a irregularidade ou devolver os recursos financeiros repassados pela União está incluído no prazo total para a instauração do processo de TCE.

A partir de 01/07/2018 a instauração de TCE é realizada, obrigatoriamente, pelo sistema e-TCE (BRASIL, 2019).

As instruções para utilização do sistema estão disponíveis:

• No Portal TCU: <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/prestacao-de-contas/tomada-de-contas-especial/>.

Diante da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao Erário, antes da notificação de instauração de TCE, são adotadas imediatamente medidas administrativas para caracterização ou eliminação do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, tais como:

- a) Expedição de ofício de alerta e solicitação de esclarecimentos, com AR;
- b) Comunicações telefônicas e/ou eletrônicas;
- c) Reuniões com os representantes do Tomador, com lavratura de ata;
- d) Se for o caso, solicitação de informações/esclarecimentos por meio do SICONV.

As medidas administrativas adotadas devem ser registradas e mantidas organizadas no processo, visando posterior composição de processo para instauração de TCE.

Após comprovação de esgotamento das medidas administrativas, os responsáveis pelo dano devem ser imediatamente notificados sobre as irregularidades apontadas na operação, previamente à instauração de TCE.

As medidas administrativas devem ser esgotadas antes de iniciado o prazo para emissão das notificações prévias, uma vez que somente a notificação da TCE não se caracteriza como uma medida administrativa.

A apuração do valor do dano ao Erário, para fins de notificação de instauração de TCE, é feito com base nas disposições contidas nos normativos vinculados à respectiva operação.

Previamente à conclusão da instauração, é feita a atualização do valor por meio do “Sistema Atualização de Débito” do TCU, acessado pelo endereço <http://portal.tcu.gov.br/sistema-atualizacao-de-debito>.

A identificação dos responsáveis é feita de acordo com o momento em que a irregularidade foi praticada.

Para omissão no dever de prestar contas ou retirada de valores das contas vinculadas sem autorização, consideram-se responsáveis as pessoas encarregadas da gestão do CR nas datas em que ocorreram os saques dos recursos financeiros da conta vinculada e que não houve a respectiva PC, além de

seu sucessor imediato (somente se o prazo para apresentação da PC recair sobre o seu mandato), a quem compete prestar as contas dos recursos recebidos pelo antecessor ou apresentar justificativas do impedimento, com a adoção de medidas de resguardo do Erário. (PI nº 235/2018)

No caso de objeto executado parcialmente e sem funcionalidade, consideram-se responsáveis os administradores que tiveram tempo hábil para sua execução, cuja previsão de execução encontra-se disposta no LAE ou no PAT, mas não o concluíram; além dos gestores que o sucederem durante a vigência do Instrumento, caso não comprovem o impedimento de dar continuidade da execução do objeto, com base em fundamentação técnica e/ou caso fortuito ou força maior.

Se houver aplicação de recurso federal em finalidade diversa da pactuada, considera-se responsável o administrador encarregado da gestão do Instrumento no momento da prática da irregularidade.

No caso de falecimento do responsável, são notificados os sucessores relacionados na Certidão de Óbito; inventariante/administrador provisório do espólio; ou os herdeiros/sucessores individualmente, caso já tenha sido realizada a partilha de bens, relacionados no inventário do falecido.

São utilizados um dos meios descritos a seguir para validade da notificação ao responsável: (Decisão Normativa TCU Nº 155, de 23/11/2016)

a) Ciência pessoal ou de procurador habilitado, devidamente comprovada, utilizando cópia da notificação para colher a assinatura para ateste de recebimento do original, fazendo constar ainda: nome legível; vínculo com a pessoa a ser notificada, caso não seja o próprio interessado; número do documento de identidade e CPF do recebedor; bem como cópia da procuração, se for o caso;

b) Carta Registrada, com o retorno do AR que comprove a entrega no endereço do destinatário, no qual deve estar escrito o número do OF de notificação;

c) Correio eletrônico, desde que confirmada, inequivocamente, a ciência do destinatário, e mediante a guarda do comprovante de ciência original, para eventual questionamento dos órgãos de controle interno;

d) Edital de notificação publicado no DOU, quando o seu destinatário não for localizado. Considera-se não localizado, para fins de publicação de edital de notificação, o destinatário que estiver em lugar ignorado, incerto ou inacessível, circunstância essa identificada após as tentativas infrutíferas de localização do destinatário, que devem estar evidenciadas no processo.

Para os contratos que tramitam no SICONV, os documentos de notificação, são inseridos na aba “Dados”, além da documentação que comprove o esgotamento das medidas administrativas.

Na notificação, deve ser incluído o real motivo da instauração de TCE, assim como o valor de débito apurado àquele responsável.

Se, ao término do prazo estabelecido em notificação, o Tomador não sanar as irregularidades apontadas nem devolver os recursos utilizados, será registrada a inadimplência no SICONV/SIAFI pelo motivo apontado na notificação e dado prosseguimento ao processo de TCE sob esse argumento.

No caso de saneamento da irregularidade, a operação de repasse retorna à sua execução normal, para fins de ateste de funcionalidade, parcial ou total, e registro de PC, conforme o caso, considerando a impossibilidade de novas liberações de recursos e desbloqueios para operações com vigência vencida e/ou rescindidas.

A inclusão da operação como inadimplente no SIAFI ou SICONV ocorre após transcorridos 45 (quarenta e cinco) dias da data de recebimento do OF de notificação pelos responsáveis, sem que sejam adotadas medidas para eliminação da irregularidade ou que ocorra a devolução dos recursos federais utilizados.

A inclusão de inadimplência é registrada no SIAFI, pelos motivos abaixo relacionados, de acordo com os códigos dispostos na NS664:

- a) Atraso na entrega da PC;
- b) Execução parcial do objeto pactuado;
- c) Descumprimento de cláusula/condição do CR;
- d) Utilização dos recursos em desacordo com o PT;
- e) Realização de aplicação indevida no mercado financeiro;
- f) Não apresentação do relatório Físico-Financeiro;
- g) Impugnação da PC;
- h) Desvio da finalidade do objeto;
- i) Não cumprimento com os recursos da CP;
- j) Não prestação de contas da gestão ao Tribunal de Contas estadual;
- k) Inscrição no CADIN do BACEN;
- l) Descumprimento de preceitos da Lei nº 8.666/1993;
- m) Irregularidade na execução física do objeto;
- n) Irregularidade na execução financeira;

- o) Irregularidade na execução física e financeira;
- p) Instauração de TCE;
- q) Não apresentação da PC;
- r) Inscrição por decisão do TCU;
- s) Não apresentação de documentação complementar;
- t) Atraso na devolução de recursos;
- u) Pendência de classificação de motivo.

A baixa de inadimplência é registrada somente pelos motivos relacionados a seguir, sendo que os códigos para registro nos referidos sistemas estão dispostos na NS664:

- a) Apresentação de documentação complementar;
- b) Apresentação da PCP e/ou PCF;
- c) Atendimento das exigências do Concedente;
- d) Cumprimento do objeto proposto;
- e) Apresentação da PCF pelo Convenente;
- f) Apresentação da PCP pelo Convenente;
- g) Aprovação da PC apresentada pelo Convenente;
- h) Promoção do ressarcimento dos recursos ao Erário;
- i) Tomada de contas baixada pelo TCU.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema: Contratos de repasse: uma análise crítica da execução das obras pelos Municípios de pequeno porte é um tema relevante e atual que se insere no Direito Administrativo.

As organizações públicas, especialmente órgãos governamentais, têm que cumprir determinadas atribuições que lhes são conferidas. Estão baseadas em mandatos políticos ou institucionais que, por natureza, costumam ser limitantes.

A administração pública existe, por definição, para servir ao público e, atualmente, sua herança secular de administração pública, tem como base a execução de processos lentos, complexos, burocráticos, pouco flexíveis, excesso de pessoal e estruturas rígidas e pouco eficientes.

Necessário se faz a busca de boas práticas, mais vontade política de mudanças e obras e serviços públicos eficientemente gerenciados.

Filho (2004, p. 107) destaca que:

Proíbe-se a aplicação de recursos públicos em empreendimentos com dimensões não estimadas ou estimadas em perspectivas irreais, inexecutáveis, onerosas ou não isonômicas. Não poderá ser desencadeado um empreendimento sem serem cumpridas todas as exigências prévias. Sequer poderá iniciar-se a licitação sem cumprimento de tais requisitos, que se inserem na fase interna da atividade administrativa.

A ausência de planejamento adequado ou inexistente é a principal causa de problemas no relacionamento contratual, gerando um grande número de obras paralisadas com relevância na área de infraestrutura, mas também afetando outras áreas: há milhares de obras de creches, quadras de esporte, postos médicos e assemelhados paralisadas.

Ressalte-se que o nó da questão está no mau exercício de competências discricionárias. Essa situação é agravada pela recusa de órgãos de controle (especialmente o Judiciário) em exercer controle mais efetivo das escolhas realizadas pela Administração (FILHO, 2004)

O tema é relevante pois, independentemente de onde estamos ou de onde moramos, somos afetados direta ou indiretamente por pela ineficiência da administração pública com obras executadas, em execução ou, na pior ocorrência, por obras paralisadas, o que interfere, na maioria das vezes, diretamente com o cidadão e, indiretamente, com os impostos que pagamentos e que estão sendo mal aplicados.

Campelo e Cavalcante (2014, p. 252) esclarecem que as disposições legais têm claro objetivo de evitar o desperdício de recursos públicos:

[...] em um prestígio à economicidade e à eficiência administrativa. As obras e serviços a serem licitados devem ser precedidos de estudo de viabilidade prévio, bem como da disponibilidade de recursos orçamentários para a sua total execução. Almeja-se evitar o emprego de recursos em investimentos de pouca ou nenhuma eficácia, a exemplo das obras inacabadas, em exemplo clássico de desmazelo com o dinheiro público.

A obra paralisada é um problema nacional, que representa transtornos para a maioria da população, além de desperdício de recursos públicos pois, quando se somam os projetos com obras paralisadas, chega-se a dezena de bilhões de reais em recursos públicos despendidos, que não geram retorno para a sociedade brasileira.

É importante que o interesse público e o interesse do agente público sejam convergentes e as obras públicas sejam mais bem administradas. O Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial nº 127/08 e as alterações posteriores, introduziram novos avanços no disciplinamento da utilização de recursos da União por meio de convênios e contratos de repasse, com a finalidade de aperfeiçoar os controles, evitar desvios, fraudes e corrupção.

Melhorar a gestão pública é atuar nas questões estruturais e de governança, bem como na dimensão da gestão das organizações públicas.

Quesito importante são os monitoramentos e avaliação das políticas públicas e mecanismos de transparência das ações do Estado.

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 37 que todas as ações da administração pública direta e indireta de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Estes princípios basilares devem ser observados em toda prática da administração pública e sua inobservância torna o ato administrativo ilegal, tanto na administração pública direta como administração indireta.

Diferentes dos cinco princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal, temos também os princípios implícitos que são igualmente válidos, pois também possuem matriz constitucional, a saber: interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, autotutela, finalidade, motivação e segurança jurídica.

Ao abordar contratos de repasse, enquanto instrumento administrativo, é necessário aprofundar a investigação dos marcos normativos, legais e infralegais, que regulam a celebração de contratos administrativos, convênios e contratos de repasse, licitações e contratações pelo Poder Público, obter noções de serviços públicos, obras públicas, fontes de recursos, entre outros.

Sobre serviço público e interesse público, Fortini (2009, p.23) destaca:

A intensificação do controle sobre os atos jurídicos advém do reconhecimento de que a liberdade que a lei, por vezes, oferece ao agente público só se legitima quando utilizada em consonância com princípios jurídicos, considerados fundamentais. Assim, se eleva a noção de interesse público, uma vez que o exercício das atividades administrativas se destina à sua consecução. [...] O interesse público não se identifica com o interesse do agente público. O agente público possui interesses privados que não podem configurar obstáculo ao alcance das finalidades públicas. Por isso, a necessidade de exigir do agente público, no exercício de suas funções, o compromisso com o interesse público, ainda que o destinatário de sua

conduta seja seu inimigo ou amigo pessoal, ou mesmo que o ato a ser praticado possa causar-lhe prejuízos.

Obra relevante para o estudo, Campelo e Cavalcante (2014, p. 454) esclarecem que o dimensionamento equivocado dos prazos para as obras públicas no país tem gerado uma série de transtornos na execução contratual desses empreendimentos.

Com a criação do SICONV, toda a Administração Pública, em particular as Prefeituras Municipais, quando da execução dos Convênios e Contratos de Repasse, deverão obrigatoriamente registrar todos os procedimentos de execução realizados, tais como: licitações, contratos, documentos de liquidação, pagamentos e ingressos de recursos, assim como convênios, para concluir com a elaboração dos relatórios de execução até, finalmente, a Prestação de Conta Final. Dessa forma, e diante do exposto, tem-se nesse processo a oportunidade de procederem os trâmites do órgão público e, em contrapartida o governo federal - tal qual o municipal - detentor do objeto de repasse, também tratar esse sistema como ferramenta fiscalizatória.

A utilização do SICONV tornou os procedimentos de análise de prestações de contas de convênios e contratos de repasse mais célere e seguro, sem necessidade de se examinar integralmente todos os processos, nem analisar todos os documentos apresentados, dada a confiabilidade dos pareceres e relatórios técnicos apresentados previamente pelos órgãos fiscalizadores dos ajustes.

Para o ano de 2019, o SICONV introduziu também a inclusão dos projetos básicos de engenharia dentro da plataforma digital, o que permitirá que a ruptura que sempre ocorre na troca de gestor municipal, minimize gradativamente, visto que não se terá mais os problemas atuais de ausência de documentos para a continuidade das obras.

Constata-se que os principais entraves para os municípios iniciarem a execução da obra se referem à ausência de apresentação de projetos de engenharia, pendências técnicas que impossibilitam a aprovação do projeto e pendências de comprovação de titularidade da área de intervenção. Os municípios anualmente são contemplados com os recursos do OGU, mas perdem os recursos por demora no início da execução física da obra, contrariando o Princípio Constitucional da Eficiência.

O tema “obras paralisadas” já foi amplamente discutido nas esferas governamentais e privadas e este debate ressaltou na necessidade dos municípios se prepararem melhor para executar tempestivamente os recursos por meio de convênios e contratos de repasse; e se atentarem para os prazos contratuais, pois o inadimplemento das políticas públicas idealizadas gera resultados negativos para toda a sociedade. O órgão de controle reconhece essa deficiência e propõe algumas medidas para minimizar essas adversidades.

A rotatividade de pessoal é um dos principais itens que impacta no efetivo início de obra contratada. Além do mais, outros fatores que também impactam no efetivo início da obra são: qualificação, capacidade técnica da equipe e motivação.

A rotatividade de pessoal impacta diretamente na capacidade técnica e na qualificação da equipe, considerando que na medida em que o servidor capacitado para o desempenho das suas atividades pode a qualquer momento se desligar da organização, restando dificuldade de treinar equipe quando se tem grande rotatividade. Pode-se citar, como exemplo, os cargos comissionados, principalmente em épocas de transição de governos.

A alta rotatividade causa um impacto muito negativo no andamento de obras e projetos do município, pois desde a saída de um engenheiro até a contratação de outro, demanda algum tempo. Ocorre também que nem sempre a equipe anterior deixa todos os documentos na prefeitura. Isso faz com que a nova equipe tenha dificuldades em prosseguir com os projetos e em certos casos é necessário refazer até o que já havia sido feito.

Verifica-se que o advento de obra paralisada não é uma exclusividade somente dos municípios de pequeno porte. A ocorrência é frequente também nos grandes centros e, além das causas já descritas, pode-se citar, dentre outros, os seguintes motivos de obras paralisadas:

- Projetos mal feitos, incompletos, orçamentos fora da realidade e falta de cronograma para os pagamentos;
- Descontos exorbitantes nos preços das obras nas licitações, tornando o projeto inexecutável;
- Pregão eletrônico erroneamente utilizado nas obras e serviços de engenharia favorecendo contratos financeiramente inviáveis;

- Conivência de fiscais de obra que autorizam o pagamento de serviços mal feitos e às vezes com medições superiores ao que foi efetivamente executado;
- Atraso no crédito de repasse pelo Gestor, implicando no atraso da emissão da ordem de serviço e, conseqüentemente no início das obras em meses, até ano, o que impacta na defasagem dos custos anteriormente aprovados e licitados;
- Atraso do repasse para continuidade das obras, gerando insatisfação dos empreiteiros e receio com outros contratos assinados com recursos públicos;
- Falta de arquivos dos projetos em análise e em execução, gerando retrabalhos, atrasos e busca constante aos projetos arquivados na CAIXA;
- Divergências políticas com trocas constantes de gestores e equipes;
- Equipes despreparadas, inoperantes e gestores mal assessorados;
- Despreparo de alguns gestores que acham que não são obrigados a dar continuidade às obras de seus antecessores.

A partir da pesquisa realizada e em consonância com o objetivo desse estudo, verifica-se que muitos são os entraves na administração pública que levam ao atraso ou à paralisação de obras, entretanto, quando o administrador/gestor do convênio ou contrato de repasse trabalha com mais vontade política de mudanças e as obras e serviços públicos são mais eficientemente gerenciados, buscando-se exclusivamente atingir resultados que sejam benéficos e satisfatórios à toda a coletividade, ou seja, executando uma Gestão Pública de qualidade, todas as barreiras são superadas .

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. **Decisão Normativa - TCU Nº 155, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2016**. Regulamenta os incisos I, III, IV, V e VI do art. 17 da Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, para detalhar peças, disponibilizar orientações para a adoção de medidas administrativas, estabelecer prioridades e procedimentos para a constituição e tramitação em meio eletrônico de processo de tomada de contas

especial, e, ainda, fixar a forma de apresentação de tomadas de contas especiais instauradas em razão de o somatório dos débitos perante um mesmo responsável atingir limite fixado para dispensa. Disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/legislacao>> Acesso em: 25/02/2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 de fevereiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996. Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 de fevereiro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm>. Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 de julho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 28/02/2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 24/03/2019.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de Tomada de Contas Especial/2017**. Disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/legislacao>> Acesso em: 25/02/2019.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 24 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://portal.convenios.gov.br/legislação>> Acesso em: 28/02/2019. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, e Controladoria-Geral da União. **Avaliação da Gestão das transferências Voluntárias da União** - Relatório nº 201700374. Exercícios 2008-2016. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, e Controladoria-Geral da União. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 12 DE SETEMBRO DE 2018. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, quanto à jornada de trabalho de que trata o art. 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, regulamentado pelo Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 e pelo Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996, que dispõem sobre o controle de frequência, a compatibilidade de horários na acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, aplicáveis aos servidores públicos, em exercício nos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, 13 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/40731752/do1-2018-09-13-instrucao-normativa-n-2-de-12-de-setembro-de-2018-40731584> Acesso em: 25/02/2019.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial nº 424, de 30 dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 02 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/01/2017&jornal=1&pagina=25&totalArquivos=56>> Acesso em: 25/02/2019.

BRASIL. **INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 71, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2012** Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/legislacao>> Acesso em: 25/02/2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 de janeiro de 1997. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/legislacao/arquivos/in_stn_mf_01_1997>. Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plataforma + Brasil**. <<http://portal.convenios.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas>>. Acesso em: 30 de abril 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional no Sistema de Convênios do Governo Federal –SICONV. Falhas e oportunidades de melhoria. Recomendações e ciência.** Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120917/AC_2465_36_12_P.doc>. Acesso em: 20 fevereiro de 2019.

CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU.** 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CGU. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Gestão de recursos federais:** manual para os agentes municipais. Brasília, 2005. Disponível em: <www.cgu.gov.br/publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/index.asp>. Acesso em: 15 ago. 2010.

DURÃO, Pedro. **Convênios e Consórcios Públicos.** 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 10 ed. São Paulo: Dialética, 2004.

FORTINI, Cristiana. **Contratos administrativos: franquias, concessão, permissão e PPP.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Haroldo Guedes Xavier da. **Otimização de Procedimentos para execução de obras públicas em pequenos municípios.** Monografia de Especialização em Gerenciamento de Obras. Departamento Acadêmico de Construção Civil. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba: UTFP, 2012.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista Administração Pública.** Rio de Janeiro: Nº 50, P. 539-561, jul./ago. 2016