



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

SÉRGIO GUILHERME DOS SANTOS FALESE

**AVALIAÇÃO NORMATIVA DOS CONVÊNIOS FEDERAIS FIRMADOS ENTRE A
SUDAM E OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, 2016-2019**

Belém
2022

SÉRGIO GUILHERME DOS SANTOS FALESE

**AVALIAÇÃO NORMATIVA DOS CONVÊNIOS FEDERAIS FIRMADOS ENTRE A
SUDAM E OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, 2016-2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Gestão de Organizações Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Marina Yassuko Toma.

Belém
2022

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

F187a	Falese, Sérgio Guilherme dos Santos. Avaliação Normativa dos convênios federais firmados entre a SUDAM e os municípios do Estado do Pará, 2016-2019/ Sérgio Guilherme dos Santos Falese. – 2022. 132 f. : il. color. Orientador(a): Profª. Dra. Marina Yassuko Toma Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2022. 1. Desenvolvimento Local – PA. 2. Pará: 2016-2019. 3.SUDAM -PA. 4. PRPA – Avaliação Normativa. I. Toma, Marina Yassuko. orientadora. II. Título. CDD 23. ed. 351.0981
-------	---

Bibliotecária responsável: Jaqueline Vasconcelos CRB-2/1785

SÉRGIO GUILHERME DOS SANTOS FALESE

**AVALIAÇÃO NORMATIVA DOS CONVÊNIOS FEDERAIS FIRMADOS ENTRE A
SUDAM E OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, 2016-2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Gestão de Organizações Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Marina Yassuko Toma.

Data: 14/12/2022.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Marina Yassuko Toma
Orientadora - PPGGP/NAEA/UFPA

Profa. Dra. Rosana Pereira Fernandes
Examinadora interna - PPGGP/NAEA/UFPA

Profa. Dra. Larissa Steiner Chermont
Examinadora externa - FACECON/ICSA/UFPA e MPGAP/INPA

Prof. Dr. Rinaldo Ribeiro Moraes
Examinador externo - Docente do curso de pós-graduação em Gestão Pública do Centro Universitário Fibra

RESUMO

Esta dissertação objetiva avaliar dos convênios firmados entre a SUDAM e os Municípios do Estado do Pará em relação à atual legislação e ao Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). Para fundamentação deste trabalho, realizou-se uma revisão da literatura, inicialmente com uma abordagem sobre desenvolvimento local, fazendo uma contextualização voltada para o desenvolvimento da Amazônia Legal; em seguida explanou-se sobre os principais conceitos relativos às transferências voluntárias, com ênfase sobre uma de suas modalidades - os convênios. Por fim, apresenta-se a pesquisa realizada na SUDAM, fazendo um levantamento, no período de 2016 a 2019, sobre os convênios finalizados pela SUDAM com Municípios paraenses, a fim de se identificar as principais falhas de execução e se têm sido coerentes com o PRDA. Ao final da pesquisa, propõem-se recomendações necessárias a respeito e um Manual para servir como guia na celebração, execução e prestação de contas de convênios com a SUDAM.

Palavras-Chave: PRDA - avaliação normativa; desenvolvimento local; SUDAM - PA. convênios federais; Amazônia legal.

ABSTRACT

This dissertation aims to evaluate the agreements signed between SUDAM and the Municipalities of the State of Pará in relation to current legislation and the Regional Development Plan for the Amazon (PRDA). To support this work, a literature review was carried out, initially with an approach on local development, making a contextualization focused on the development of the Legal Amazon; then, the main concepts related to voluntary transfers are explained, with emphasis on one of its modalities - the agreements and, finally, the research carried out at SUDAM is presented, making a survey, in the period from 2016 to 2019, on the agreements finalized by SUDAM with Municipalities of Pará, in order to identify the main execution failures and if they have been coherent with the PRDA. At the end of the research, necessary recommendations are proposed in this regard and a Manual to serve as a guide in the celebration, execution and accountability of agreements with SUDAM.

Keywords: PRDA - normative assessment; local development; SUDAM - PA; federal agreements; cool Amazon.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Diagrama PRDA 2020-2023.....	27
Figura 2 -	Acesso ao sistema SICONV.....	45
Figura 3 -	Fases dos Convênios.....	46
Figura 4 -	Proposta de Convênio da Prefeitura de Rurópolis/PA.....	47
Figura 5 -	Plano de Trabalho de Convênio.....	49
Figura 6 -	Termo de Convênio.....	53
Figura 7 -	Conveniente com registro de inadimplência no SICONV.....	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Classificação das Transferências de Recursos da União.....	33
Quadro 2 -	Tipos de documentos oficiais analisados e sua importância nesta pesquisa.....	66
Quadro 3 -	Coerência ao PRDA dos convênios rescindidos, nos municípios do Pará: 2016 a 2019	74
Quadro 4 -	Coerência ao PRDA dos convênios aprovados com ressalva, nos municípios do Pará: 2016 a 2019	81
Quadro 5 -	Coerência ao PRDA dos convênios reprovados, nos municípios do Pará: 2016 a 2019.....	89

LISTA DE SIGLAS

ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CPC	Coordenação de Prestação de Contas
CGU	Controladoria Geral da União
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONGs	Organizações Não Governamentais
PPA	Plano Plurianual
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PI	Portaria Interministerial
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCU	Tribunal de Contas da União
TVF	Transferências Voluntárias Federais
TED	Termo de Execução Descentralizada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REVISÃO DA LITERATURA	17
2.1	Desenvolvimento Local: Contexto e Conceitualização	17
2.1.1	O desenvolvimento local brasileiro.....	20
2.1.2	A Política Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).....	24
2.2	As Transferências Voluntárias Federais (TVF)	29
2.2.1	Aspectos Introdutórios.....	29
2.2.2	Transferências de Recursos da União.....	31
2.2.3	Conceito de Transferências Voluntárias Federais.....	33
2.2.4	Legislação Vigente.....	35
2.2.5	Modalidades de Transferências Voluntárias.....	36
2.2.5.1	<i>Contrato de Repasse</i>	37
2.2.5.2	<i>Termo de Parceria</i>	37
2.2.5.3	<i>Termo de Colaboração e Termo de Fomento</i>	38
2.2.5.4	<i>Termo de Execução Descentralizada (TED)</i>	40
2.3	Os Convênios Federais	40
2.3.1	Os Percentuais de Recursos Orçamentários aos Convênios Federais na Amazônia Legal.....	41
2.3.2	Os principais conceitos sobre convênios.....	43
2.3.3	O Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasse -SICONV	45
2.3.4	As fases dos convênios.....	46
2.3.4.1	<i>Proposição</i>	46
2.3.4.2	<i>Celebração</i>	51
2.3.4.3	<i>Execução</i>	54
2.3.4.4	<i>Prestação de Contas</i>	58
2.3.4.5	<i>Tomada de Contas Especial (TCE)</i>	62
3	METODOLOGIA	63
3.1	Tipo de Pesquisa	63
3.2	Convênios analisados	67
3.3	A Superintendência Do Desenvolvimento Da Amazônia (SUDAM)	68
4	ANÁLISE DOS DADOS	71

4.1	Os convênios rescindidos.....	71
4.2	Os convênios aprovados com ressalva.....	79
4.3	Os convênios reprovados.....	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
	REFERÊNCIAS.....	115
	APÊNDICES.....	128
	APÊNDICE A - 18 Estratégias da diretriz do PRDA: alcançar crescimento econômico sustentado.....	129
	APÊNDICE B - manual de convênios da SUDAM.....	130

1 INTRODUÇÃO

O conceito de Amazônia Legal configura-se como uma maneira de o Estado brasileiro gerenciar e incentivar o desenvolvimento econômico e social dos entes federativos incluídos nessa região, que possuem contextos históricos e dificuldades políticas, sociais e econômicas semelhantes.

Com fundamento em análises de sua estrutura e conjuntura, a Amazônia Legal é delimitada territorialmente com cunho sociopolítico e não geográfico em si, segundo as necessidades de desenvolvimento identificadas em seus entes federativos que o compõem.

A Amazônia Legal abrange uma extensão territorial de 5.015.067,75 km², a qual corresponde a 58,9% do território brasileiro, composta pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Tocantins e Oeste do Meridiano 44º do Estado do Maranhão (IBGE, 2021).

Para fomentar o desenvolvimento de uma região pouco povoada e desprovida de recursos em relação às demais regiões brasileiras, o Governo Federal criou, em 1953, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que, posteriormente, em 1966, tornou-se Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

A SPVEA foi criada com o objetivo de desenvolver a economia da Amazônia, integrar a região com as regiões brasileiras e fortificar as fronteiras utilizando planos de desenvolvimento para a região e incentivos fiscais para atração de investimento.

Por outro lado, a SUDAM foi instituída com o objetivo de integrar efetivamente a economia da Amazônia ao mercado nacional, descentralizando planos e ações desenvolvimentistas e de modernização da região, atuando por meio dos seguintes instrumentos de ação: patrocínios, fundos de investimento, planos de desenvolvimento, incentivos fiscais e outros definidos em lei, com destaque para os convênios federais, que materializam políticas públicas para a Amazônia.

Com os convênios, a União tem buscado o equilíbrio orçamentário dos Municípios, atender a uma necessidade pública e contribuir para a redução das desigualdades socioeconômicas regionais, tendo em vista a crescente necessidade social por políticas públicas e o orçamento público bastante comprometido e o reduzido poder arrecadatório de tributos em relação à União.

Nesse contexto, a celebração de convênios entre os Municípios e a União tem sido realizada com bastante frequência, considerando a facilidade deste modelo para atender ao objetivo de materializar as políticas públicas. Por meio das políticas públicas, os entes políticos tomam medidas que desenvolvem determinada atividade pública, por meio da qual se intenta fomentar o crescimento econômico e social local num regime de colaboração, o que é essencial para as necessidades da Amazônia Legal.

Dessa forma, o Estado exerce o papel de promotor de ações que possam reduzir as disparidades existentes entre regiões, bem como de regulador e facilitador da consecução das atividades de desenvolvimento e não como agente principal, cuja competência é do ente federativo captador dos recursos federais no que se refere à execução e prestação de contas. São orientações gerais da administração pública como forma de manter a transparência dos gastos prevista na Constituição Federal (CF) de 1988.

Sabe-se que nem sempre as iniciativas da gestão pública local são suficientes para manter um nível de eficiência para administrar recursos de modo a ofertar bem-estar e renda à localidade regional, além de que fatores exógenos tais como econômicos, de mercado, dentre outros, são incertamente favoráveis ao desenvolvimento regional, o que exige parceria com instituições como a SUDAM.

Por essa razão, torna-se necessário estudar como os gestores públicos municipais da Amazônia Legal estão administrando os recursos federais recebidos via convênios com a SUDAM, no sentido de analisar o nível de eficiência do uso desses recursos frente ao pacto firmando com essa autarquia federal, destacando tanto o papel da Instituição quanto dos municípios, desvelando assim limitações e oportunidades, com o intuito de ações públicas mais eficientes.

Outrossim, pesquisas nessa área justificam-se pela necessidade de se avaliar de que maneira os convênios da SUDAM com Municípios têm fomentado o desenvolvimento da Amazônia e se tem sido coerentes com a Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), haja vista que os recursos dos entes municipais na Amazônia Legal são bastante limitados frente às necessidades locais a serem atendidas, as quais só tendem a crescer.

Esta pesquisa, portanto, justifica-se no sentido de se estudar as melhores práticas e condutas ao melhor desempenho da gestão municipal em convênios

federais, bem como em formular planos de trabalho que venham considerar os planos de desenvolvimento para a região.

Pelo enfoque profissional da gestão pública, esta pesquisa se faz em razão do desafio de alavancar o desempenho técnico da gestão, de forma, a saber, usar competentemente os recursos disponíveis em prol do desenvolvimento local, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento das ações municipais. Outrossim, os recursos dos entes municipais na Amazônia Legal são bastante limitados frente às necessidades locais a serem atendidas, as quais só tendem a crescer.

Pelo enfoque acadêmico, esta nuance justifica-se pela própria exploração científica sobre a temática, podendo também contribuir para uma melhor compreensão dos desafios da administração pública nessa área.

A partir da estratégica de alinhamento com o PRDA, o trabalho se alinha ao período de vigência do Plano Plurianual (PPA) do governo federal de 2016 a 2019. Assim, preferiu-se delimitar a avaliação dos Convênios da SUDAM nos Municípios do Estado do Pará durante o interstício de 2016 a 2019, em que serão analisados os convênios finalizados nesse período.

Tem-se, assim, toda uma discussão de gestão pública aplicada ao desenvolvimento regional/local. Souza (2019) afirma que a gestão pública está associada com o mandato de administração e com a gerência pública nos negócios do governo, tendo as mesmas características da administração, mas delimitadas ao espaço e ao tempo, isto é, a gestão relacionada a um determinado período de mandato. Com base nessa autora, o período delimitado nessa pesquisa abrange o mandato presidencial de Michel Temer, focando em convênios firmados com a SUDAM, enquadrados em projetos e programas federais relacionados ao PPA 2016-2019.

De uma forma bem mais específica aqui na justificativa do trabalho, o PPA, dentro de uma discussão desenvolvimentista, tem a sua relevância pelo fato de toda e qualquer intervenção via programas tem como base o mesmo - depois, evidentemente, tem-se a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Significa dizer que a relevância da discussão do PPA aqui proposta é mais situação da periodicidade da pesquisa a ser feita - ou seja, de 2016 até 2019, portanto, antes da pandemia da *COVID-19*.

Sobre a questão da escolha pelo Estado do Pará, vale dizer que o fator determinante foi a factibilidade espacial que é o segundo maior da Amazônia e

apresenta contradições que saltam aos olhos de todo e qualquer pesquisador interessado na temática de desenvolvimento regional. Especificando mais ainda: o Estado detém contradições muito grandes entre os 144 (centro e quarenta e quatro) municípios, sendo que isso pode ser observado pelos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) (SUDAM, 2020) de cada um deles.

Diante do exposto, intenta-se com esse trabalho contribuir tanto para a Superintendência quanto à sociedade amazônica, fornecendo parâmetros ao aprimoramento para os próximos convênios a serem firmados com a SUDAM, desde a elaboração de planos de trabalho até a sua prestação de contas, a fim de serem exitosos e condizentes com o Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia, visando a boa gestão dos recursos federais.

Desse modo, esta dissertação procura responder ao seguinte questionamento: **Os Convênios pactuados entre a SUDAM e os Municípios do Estado paraenses, no período entre 2016-2019, estão alinhados às diretrizes e estratégias do PRDA?**

De plano, a partir do problema acima proposto, pode ser percebido que a pergunta-chave desenrola a seguinte questão norteadora abaixo:

- Como pode ser trabalhada a questão dos convênios dentro de um contexto de desenvolvimento local?

O objetivo geral da pesquisa, a partir de um alinhamento horizontal com o problema, é o seguinte:

Objetivo Geral:

Avaliar os Convênios firmados entre a SUDAM e os Municípios paraenses no período entre 2016-2019.

Objetivos Específicos:

- a) Coletar dados e informações relativos aos Convênios entre a SUDAM e os Municípios paraenses, finalizados no período entre 2016-2019;
- b) Identificar as principais falhas dos Convênios da SUDAM com os Municípios paraenses finalizados durante o período entre 2016-2019;
- c) Realizar enquadramento dos convênios da SUDAM no período pesquisado com as diretrizes do PRDA.

Considerando que os convênios são uma forma indireta de execução dos programas federais, alguns autores como Santos e Silva (2017) explicam que existe distinção entre a pesquisa não avaliativa, a pesquisa avaliativa e a avaliação normativa - que são formas de avaliação de programas governamentais.

A pesquisa avaliativa usa mecanismos científicos para verificar os componentes de um programa governamental. A pesquisa não avaliativa consiste no procedimento científico cujo fim não seja o julgamento de valor de um aspecto do programa estatal, enquanto a avaliação normativa é aquela em que se elabora normas e critérios para análise de um programa de governo (SANTOS; SILVA, 2017).

Nesse contexto, o presente trabalho trata-se de uma avaliação normativa em que serão avaliados os convênios firmados entre a SUDAM e os Municípios do Estado do Pará, em que será verificado se a aplicação dos recursos federais repassados pela SUDAM a Municípios paraenses via convênios foi boa e regular, segundo a atual legislação e a literatura sobre a temática. Além disso, avaliar-se-á se a justificativa e o objeto para o convênio condizem com alguma das diretrizes do PRDA.

Ao consultar ao catálogo de dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fazendo uso de sua ferramenta de busca em seu portal *online*, encontraram-se sete dissertações e nove teses abordando sobre a SUDAM. Todavia, nenhuma das nuances se assemelha ao objeto de estudo desta investigação; portanto, trata-se de um trabalho para se somar às discussões e temáticas de desenvolvimento regional e local.

Esta dissertação está organizada, inicialmente, pela Introdução e quatro capítulos que são: Revisão da Literatura, Metodologia, Resultados e Discussão e Considerações Finais que sintetizam nossas análises sobre o objeto.

Nesse capítulo de introdução apresentou-se uma visão contextual sobre a temática estudada, detalhando-se os objetivos perseguidos, a relevância dessa investigação, bem como a problemática a ser respondida. Já na revisão de literatura, são abordados conceitos referentes ao Desenvolvimento Local e discorrendo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PRDA), apresentando conceitos sobre essas temáticas e fazendo uma contextualização.

Posteriormente, explana-se sobre o âmbito teórico que versa sobre as TVF's, em que serão abordados os tipos de transferências de recursos intergovernamentais, destacando-se as transferências voluntárias, tratando sobre as fases desse tipo de repasse de recurso federal e a legislação vigente e as suas modalidades.

Com ênfase na ferramenta de ação da SUDAM, no item 2.3, é apresentado um breve contexto histórico sobre os convênios no Brasil, com os motivos que levaram o seu surgimento, os conceitos e fases desse instrumento, além de uma contextualização sobre o quantitativo de convênios firmados com a SUDAM por Estado nos últimos anos, a fim de fundamentar a avaliação dos Convênios Federais da SUDAM com os Municípios Paraenses. Após isso, aborda-se sobre a metodologia utilizada nesta pesquisa, além de uma breve descrição sobre a SUDAM, local onde foi aplicada esta investigação científica.

Por fim, trouxemos os resultados da pesquisa realizada com base em processos administrativos e demais informações fornecidas pela Coordenação de Prestação de Contas (CPC) de convênios da SUDAM, sobre os pactos firmados entre a SUDAM e municípios do Estado do Pará, durante o período de 2016 a 2019, para avaliar os convênios finalizados pela com municípios paraenses nesse período.

A avaliação dos convênios da SUDAM é realizada somente sobre os convênios finalizados, isto é, que prestaram contas ou que terminou a vigência sem a prestação de contas, entre 2016 e 2019, em que é analisado por meio da justificativa do Plano de Trabalho do convênio se está enquadrado com algumas das cinco diretrizes do PRDA. O resultado desse enquadramento está disposto em quadros, identificando o convênio por seu número, nome da prefeitura e sua entrega, sendo considerada a coerência da justificativa do convênio em relação às diretrizes do PRDA.

Também é verificada a avaliação do convênio, analisando os equívocos e irregularidades daqueles que tiveram a prestação de contas reprovada, os convênios aprovados com ressalva e os convênios rescindidos. Ao final deste trabalho, apresentam-se recomendações e um manual de boas práticas de prestação de contas de transferências voluntárias aos próximos convenentes da SUDAM.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A instabilidade econômica-fiscal ocorrida na década de 1980 foi a condicionante que promoveu a criação de novos ajustes econômicos e políticos, os quais convergiram a administração pública em direção à eficiência intensificada na década seguintes na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que instituiu em seu primeiro ano de trabalho uma proposta gerencialista coadunada com a lógica de eficiência e eficácia em todos os setores da esfera pública. O contexto público contemporâneo tem guiado suas ações não apenas vislumbrando a realização de políticas públicas, mas com o escopo de alcançar eficiência na gestão dos recursos públicos, prezando pelo atendimento efetivo às reais necessidades do cidadão, que mudam rapidamente e há a necessidade de atualização constante.

Essa conjuntura exigiu da gerência pública refletir sobre seu modo de atuação, bem como reexaminar seus resultados e processos para que esses resultados quantitativos dos investimentos pudessem ser medidos e observados.

Dentro dessa concepção, a administração pública brasileira tem se moldado numa gestão voltada para resultados, procurando alcançar melhores desempenhos, ser mais eficiente na aplicação dos recursos públicos; sobretudo sendo transparente, assumindo responsabilidade por suas atuações e prestando contas dos resultados obtidos à sociedade.

Nessa perspectiva, estruturamos este capítulo em três partes, começando com as diversas conceituações sobre o desenvolvimento local e sobre a PRDA; em seguida, com um estudo sobre os resultados das transferências de recursos federais para o desenvolvimento da região da Amazônia. Seguidamente, são abordados os principais conceitos de Transferências Voluntárias e, por fim, uma das suas modalidades, objeto desta pesquisa: os convênios, na perspectiva de concluir sobre a realidade avaliada que são os convênios federais firmados entre a SUDAM e os municípios do Estado do Pará.

2.1 Desenvolvimento Local: Contexto e Conceitualização

O conceito de desenvolvimento municipal está mais voltado para a dinâmica econômica, sem que essa prejudique outros fatores como o cultural e o meio ambiente, focando na distribuição de renda. Gomes (2021) explica desenvolvimento

municipal como uma harmonia de ações de competitividade e de produtividade, de maneira a promover um dinamismo econômico favorável, simultaneamente, perseguindo o aperfeiçoamento da distribuição de renda, preservando demais condicionantes essenciais que impulsionam o desenvolvimento, a saber: fatores culturais, aspectos históricos e recursos naturais.

Pode ser conceituado sendo o dinamismo da interrelação entre as variáveis - política, social, cultural e economia -, cuja atuação é dotada por características comuns, as quais norteiam as mudanças qualitativas numa determinada localidade (OLIVEIRA; SILVA; LOVATO, 2014).

O desenvolvimento econômico municipal é aquele decorrente das mutações e do crescimento infraestrutural em razão do repasse de recursos entre as atividades tradicionais e modernas, e do aproveitamento de inovações e economias exógenas, proporcionando bem-estar social (GOMES, 2021).

O desenvolvimento municipal consiste no mútuo interesse de melhoria social, baseada na capacidade de aliar de forma lógica os recursos próprios na esperança de um futuro promissor. Oliveira, Silva e Lovato (2014) explicam que para um desenvolvimento local é imprescindível que haja uma visão comum, isto é, que as atividades ambientais, econômicas, políticas e sociais culminem para o mesmo intento.

Durante discussões sobre o desenvolvimento regional, percebeu-se que a sustentabilidade originou a integração dos aspectos relacionados à economia, à cultura, ao meio ambiente e à sociedade. Somado a esses fatores, são indispensáveis os fatores institucionais e políticos nas discussões, pois compõem a estrutura político-administrativa, um dos componentes vitais para a caracterização de região (SILVA; MARTINELLI, 2021).

Para se começar um desenvolvimento local, se precisa de uma vontade comum de melhoria da qualidade de vida social, procurando reconhecer as atuais potencialidades municipais, esboçando a sinergia entre regiões e localidades, estimulando aproveitar o potencial econômico local, preservando as características e recursos históricos, culturais e ambientais, os quais podem ser fatores que indiretamente colaboram com o crescimento municipal (FÉLIX; FARAH JÚNIOR, 2014).

Discussões sobre desenvolvimento local afirmam não ser possível sua concretização na atual sociedade globalizada (MARTINS; CALDAS, 2010). Acredita-

se ser uma utopia que o desenvolvimento municipal ocorra de maneira isolada sem considerar fatores externos e mutáveis, visto ser impossível fechar a realidade oscilante e tão diversa do ambiente dentro de um conceito exaustivo sobre essa temática. O desenvolvimento local pode ser entendido como um processo endógeno de transformação, que conduz a uma dinâmica econômica e à melhoria da qualidade de vida social em pequenas regiões (FAGUNDES, J.; FAGUNDES, L., 2018).

No âmbito de estudo sobre desenvolvimento regional, um município apresenta um delineamento geográfico para, a depender do seu tamanho, exibir um delineamento analítico e conceitual para uma análise desenvolvimentista. O desenvolvimento municipal, além de fomentar a produção, tenciona a projeção de vários fatores, incentivada por políticas públicas. Como um processo sistêmico, necessita de ações estatais desburocratizadas, eficientes e com maior flexibilidade (SILVA; MARTINELLI, 2021).

Para haver um desenvolvimento local, é preciso governança regional, tendo em vista que, em âmbito local, a segurança é maior e as intervenções são mais transparentes, coletivas e abrangentes. O lugar é resultante de ações integradas e da união entre a multidimensão e a produção, com atividades transformadas e mantidas por um arcabouço institucional (SILVA; MARTINELLI, 2021).

Os autores Santos e Rodríguez (2002) propõem o conceito de um desenvolvimento local de base, "de baixo para cima". A capacidade de decidir sobre esse desenvolvimento não é entendida como algo de exclusividade do Estado ou das elites econômicas e vê na sociedade civil o ator principal desse processo de construção coletiva. Esse processo cria um potencial para que o efeito econômico dessas experiências chegue à esfera política e produza um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas de exclusão (DORSA, 2019).

O local, enquanto espaço e território que reproduzem a lógica do capital, caracteriza-se pela produção, ainda que em escala mais reduzida: de desigualdade de recursos e poder; de formas de sociabilidade empobrecidas produzidas pela concorrência; pelo estímulo individual advindo da cobiça e do medo; e, finalmente, pela exploração crescente dos recursos naturais (MARTINS; CALDAS, 2010).

2.1.1 O desenvolvimento local brasileiro

O processo histórico brasileiro é caracterizado pelo desenvolvimento concentrado nos grandes centros. Nessa conjuntura, municípios de pequeno e médio porte enfrentam problemas para atrair investimentos privados e indústrias, com isso, resultando em vários prejuízos à sociedade do local, que acaba imigrando para outras regiões em busca de uma melhor qualidade de vida (FÉLIX; FARAH JÚNIOR, 2014).

Em geral, as regiões menos desenvolvidas no Brasil, tal como a Amazônia legal, são carentes em termo de capital intelectual e índices baixos de atração de capital humano. Resultado disso é a carência de pessoal qualificado tanto para o mercado de trabalho, quanto na administração pública regional, além da má qualidade de vida, comprovada pelo baixo IDH, um dos menores do Brasil. Essa conjuntura, somada à falta de orçamento local, resulta na centralização das ações públicas nas mãos do Estado e da União, tornando o Município dependente de intervenções de governo daqueles (SOUZA, 2013; SUDAM, 2020).

Conforme Pereira (2006), Keynes propunha o uso de uma política fiscal compensatória, em que defendia que o governo deveria assumir a função ativa de reduzir impostos, complementar os gastos privados ou de realizar investimentos, na ocorrência de insuficiência de demanda. Nesse sentido, percebe-se hoje no Brasil, por meio de diversos instrumentos de ação, tais como incentivos fiscais ou de convênios federais, uma forma de o Estado realizar investimentos para a promoção do desenvolvimento regional e municipal.

Um dos pilares da visão de Keynes está apoiado na concepção de que uma política de gastos expansionista não significa necessariamente em déficit público, uma vez que o crescimento da renda implica em aumento de arrecadação de impostos (CARVALHO, 2008). Nesse sentido, Vieira Filho e Campos (2007) afirmam que gastos com obras públicas colaboram para a multiplicação de renda e geração de empregos diretos e indiretos, sendo que uma das estratégias de um Estado interventor na economia é o uso dessas políticas fiscais expansionistas para promover o desenvolvimento local, alavancando assim a produção, gerando emprego e renda.

A preocupação com o desenvolvimento local no Brasil iniciou-se no final da década de 1970, época em que os municípios adquiriram novas atribuições e terem seus orçamentos fortalecidos com o aumento da arrecadação tributária própria. Contudo, na década de 1980, com a forte crise econômica, os impactos dessa crise

se tornaram notórios, com o inchaço das metrópoles e grandes cidades, concentrando problemas socioeconômicos, o que veio a demandar por mais recursos e políticas públicas efetivas à nível local (FÉLIX; FARAH JÚNIOR, 2014).

Nesse contexto, novas políticas internacionais introduziram uma nova maneira de ação estatal, a qual estabeleceu a extinção de agências atribuídas de fomentar o desenvolvimento regional, dentre as quais a SUDAM e a SUDENE (COLOMBO, 2021). Em 1990, devido ao foco sobre a estabilização macroeconômica, as ações sobre o desenvolvimento regional deixaram de ser prioridade, ocasionando o enfraquecimento de organizações de desenvolvimentos regionais, dentre as quais a SUDAM e a SUDENE e outras.

A partir da nova coalização política da União, em 2003, houve a retomada da questão regional, em que mudanças na forma das ações propostas e no diagnóstico foram direcionadas para o aspecto microrregional. Com isso, regiões receberam tratamento escalar mais apropriado, em termos de ações desenvolvimento, o que veio a resultar na aprovação da 1ª Política Nacional de desenvolvimento Regional (PNDR) (MONTEIRO NETO *et al.*, 2017).

Em âmbito federativo, o retorno de discussões sobre o desenvolvimento regional, em 2003, teve como marco a proposição da PNDR. A pauta esteve focada nas contingências de um Estado mais efetivo no enfrentamento das dificuldades de ordem econômica, isto é, um posicionamento com vistas a reduzir o crescimento das desigualdades proporcionadas pelo mercado (MEDEIROS, 2016).

A 1ª versão da PNDR foi criada e institucionalizada em 2007 por decreto presidencial, partindo do pressuposto que a problemática da desigualdade inter-regional deve ser tratada inicialmente do nível local de implementação. À época, a política foi criada com o fim primordial de promover a equidade e contra a fragmentação territorial e a guerra fiscal (BRASIL, 2011).

A PNDR é um estilo de planejamento criado contrapondo modelos tradicionais de planejamento, estruturadas tipicamente *top-down*¹, sendo calcado em grandes projetos de investimento geridos pelas superintendências federais de desenvolvimento, tal como a SUDAM (SILVA, 2015).

Desde então, as Políticas de Desenvolvimento Regional deixaram de ser orientadas para a industrialização das regiões passaram a ser voltadas ao

¹ Modelo de planejamento em que na estruturação desse existe uma separação entre a tomada de decisão e sua operacionalização, com diferentes atores e arenas em cada fase (MESQUITA, 2018).

enfrentamento das dimensões do desenvolvimento: ambiental, social e econômico. Diferente do período centralizado anterior (planejamento estilo *top-down*), agora as políticas de desenvolvimento local passaram a estar inseridas num ambiente de democracia, escalas de decisão, poderes e instituições (PORTUGAL, 2018).

Considerando a agregação dos territórios locais, a PNDR parte de uma visão federal de trabalhar a diversidade e a heterogeneidade regionais peculiares no Brasil. A política surgiu da necessidade de uma nova maneira de tratar os espaços regionais, com novo posicionamento para ações e conceitos num país com localidades diversificadas e heterogêneas (COLOMBO, 2021).

Na atual PNDR, a diminuição das disparidades regionais é orientada pelas seguintes estratégias (BRASIL, 2019a):

- a) estruturar o Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para garantir a articulação setorial das ações do Governo federal;
- b) implementar o Núcleo de Inteligência Regional no âmbito de atuação das organizações públicas federais de desenvolvimento regional, dentre as quais a SUDAM;
- c) estruturar o modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais, pactos de metas e carteiras de projetos;
- d) auxiliar na integração produtiva locais em torno de projetos estruturantes ou de zonas de processamento;
- e) estruturar o Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional;
- f) fomentar o ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva;
- g) aprimoramento da inserção da dimensão regional.

Com o objetivo de redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e de promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, a PNDR, conforme Brasil (2019a), orienta programas e ações federais, cujo intento é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Inclui-se nesse contexto o PRDA, cuja elaboração deve ter como fundamento os preceitos contidos na PNDR (COLOMBO, 2021).

O PRDA é um dos instrumentos de planejamento da PNDR que orienta as ações da SUDAM para diminuir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais (SUDAM, 2020). Materializando-se como um plano regional, o PRDA densifica os vínculos entre o Governo federal com os demais entes intra e inter-

regionais, a partir de uma percepção das dificuldades locais e regionais, em harmonia com os demais planos estaduais, locais e nacionais vigentes na Amazônia, sobretudo em concordância com os ditames da PNDR (FREITAS; LIMA, 2020; SUDAM, 2020).

O alvo do PRDA é alcançar as cidades intermediárias, permitindo que os resultados do desenvolvimento venham se propagar para cidades a redores, além de objetivar o crescimento da participação social nas decisões do Estado. Preocupando-se com a transversalidade das políticas, o PRDA define setores de sua atuação, dentre as quais: segurança pública, telecomunicações, turismo, dentre outros (COLOMBO, 2021).

Ferramentas como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), dentre outros, são resultados de uma nova conjuntura em que o conceito de planejamento do desenvolvimento é resgatado pela União e a procura pela diminuição das desigualdades surge com plena avidez (SUDAM, 2016).

As mudanças de gestão na administração pública, em 2016, no Brasil, fornecem concepções parecidas com as da década de 1990 no que se refere às ações do governo acerca das desigualdades regionais, em que a tendência é o fomento a projetos de logística e parcerias com os entes privados. Contudo, não é firme esse posicionamento, pois a regulação macroeconômica e a instabilidade atual política fizeram com que as atividades estatais como a Política Regional ficassem para segundo plano (PORTUGAL, 2018).

As políticas de desenvolvimento local no Brasil, além de serem produzidas sem condições estruturais referentes a recursos humanos, financeiros e institucionais apropriados, estiveram fora de foco das discussões políticas, não integrando a agenda política, proporcionando a marginalização dessas políticas (MEDEIROS, 2016).

Entretanto, para eliminar estrangulamento econômico, incentivos e avanço de setores considerados prioritários para superar o subdesenvolvimento, o Estado conduzia suas ações para um desenvolvimento orientado pelo mercado. No Brasil, há uma extensa diversidade regional, sendo essa considerada uma alta capacidade de desenvolvimento. Contudo, para explorar esse potencial, é necessária uma efetiva articulação e coordenação de empenho conjunta entre os entes federativos e demais partes interessadas (UDERMAN, 2015).

Bandeira (2015) destaca a relevância das articulações entre os governos dos entes da federação. Todavia, afirma ser bastante difícil de ser realizado por vários

motivos, dentre os quais, o atual presidencialismo de coalizão², em que é preciso firmar alianças por vezes complexas para a governabilidade, além de questões como: limitações políticas, restrições de prioridade e problemas financeiros.

2.1.2 A Política Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)

Tendo em vista o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, promulgada pela Constituição Federal de 1988, em garantir o desenvolvimento nacional, e partindo do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais estabelecido no inciso VII do artigo 170 dessa Carta Magna, surgiu o PRDA.

De iniciativa do Governo Federal, a partir do pressuposto de que o desenvolvimento regional promove o nacional, o PRDA busca solucionar os diversos problemas locais, tendo por base diretrizes de âmbito internacional e nacionais, considerando as peculiaridades locais inerentes à Amazônia Legal.

O PRDA é formulado e deliberado em ação coletiva entre a SUDAM, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e demais outros ministérios e organizações federais, articulados com governos de Estado atuantes na Amazônia Legal, tendo como objetivo primordial a redução de desigualdades regionais por meio de intervenções públicas (BRASIL, 2007b; MONTEIRO, 2020).

A construção do PRDA parte da compreensão de que, para ser efetivo e eficaz, é preciso que seja feito em conjunto com os diferentes níveis de governo, com a harmonia de ações e a integração das várias organizações públicas do âmbito municipal, estadual e federal; bem como com os ministérios setoriais, mediante o estabelecimento de metas pactuadas para se obter a sinergia dos recursos e das ações. Além disso, é necessária a procura por expandir a articulação entre os atores e o diálogo com o seu entorno a fim de realizar o reconhecimento local, extraindo-se seus traços requerentes de atividades próprias (BRASIL, 2007b).

A elaboração do PRDA tem como base os preceitos apresentados pela PNDR, cujo objeto central é a diminuição das desigualdades sociais e econômicas, inter e intrarregionais, por meio de geração de oportunidades de desenvolvimento que repercutam em geração de renda, em melhoria da qualidade de vida e avanço

² São pactos firmados entre partidos políticos e seus líderes na partilha de recursos políticos para o alcance de objetivos comuns (RENIU; ABALA, 2012).

econômico local, maneira que o grau de desenvolvimento no território federal aconteça de maneira equilibrada (SUDAM, 2020).

O PRDA é o dispositivo da Política Pública para o desenvolvimento da Amazônia, cuja vigência é de quatro anos, cuja tramitação é feita juntamente com o Plano Plurianual (PPA) da União, sendo revisto anualmente. É um dos instrumentos de ação da SUDAM para promover o desenvolvimento regional sustentável e incluyente (BRASIL, 2007b).

O PRDA abrange temáticas relevantes relacionadas com o meio ambiente, demografia, economia e sociedade, além de temas socioambientais inerentes a projetos do Plano Decenal³, numa convergência de saberes desafiantes e evolutivos, utilizando instrumentos do planejamento estratégico, dentre os quais a matriz SWOT⁴ (SUDAM, 2020).

Em sua versão vigente 2020-2023, o PRDA compreende temáticas abordadas no campo das agendas macrorregionais de desenvolvimento, da nova PNDR, bem como dos princípios propostos na Agenda 2030, o qual fornece 169 metas e 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados até o ano de 2030, pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), dentre eles o Brasil (SUDAM, 2020).

O objetivo geral do PRDA é de ser uma ferramenta de planejamento para o desenvolvimento amazônica, cuja capacidade, considerando os quesitos de sustentabilidade ambiental, é promover o crescimento econômico, internalizar a riqueza regional, melhorar a qualidade de vida local e estimular a geração de emprego e renda (SUDAM, 2016).

Segundo as autoras Freitas e Lima (2020), são objetivos específicos do PRDA:

a) Fomentar a cooperação e a integração entre os entes públicos atuantes na Amazônia, partindo de atividades de gestão, avaliação, publicidade e planejamento, em atos de deliberações e debates;

b) viabilizar a inclusão social com a diminuição de desigualdade econômica, tanto num contexto diante das demais regiões quanto no âmbito intrarregional;

³ É um documento informativo direcionado a toda a sociedade, tendo como objetivo principal de estimar perspectivas, sob a visão governamental de crescimento do setor de energia com vigência até 2027 (EPE, 2021).

⁴ Ferramenta administrativa cuja função é interligar os pontos fortes e fracos de uma organização a ameaças e a oportunidades externas (CHIAVENATO; SAPIRO, 2003).

c) possibilitar a condução de iniciativas e ações do setor particular e público, capazes de potencializar a sinergia entre os setores terciários e primários da economia;

d) indicar as áreas e os setores prioritários para a intervenção pública na economia, preservando um consenso social.

O PRDA é formado por três anexos: Documento de Referência; Metas, Eixos Setoriais de Intervenção e seus Programas; e Indicativo de Projetos-Ações. O (anexo A) do PRDA, primeiro documento de referência desse plano regional, traz a apresentação do plano, fornecendo dados sobre sua fundamentação, traçando um diagnóstico e caracterização da Região Amazônica. Ademais, esse anexo traz em seu bojo diretrizes e objetivos estratégicos do plano, descreve a metodologia de aplicação do plano, e termina tratando sobre os aspectos de Governança e Monitoramento e Avaliação do plano (SUDAM, 2020).

A diretriz principal do PRDA é o alcance do progresso econômico sustentável, focando no crescimento da produção, com o fim de garantir a diminuição das desigualdades regionais e sociais e a sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2019b). Para o atingimento dessa diretriz, foram estabelecidas no PRDA 18 estratégias, dentre as quais (BRASIL, 2019b):

a) aumentar a produtividade das atividades econômicas regionais;

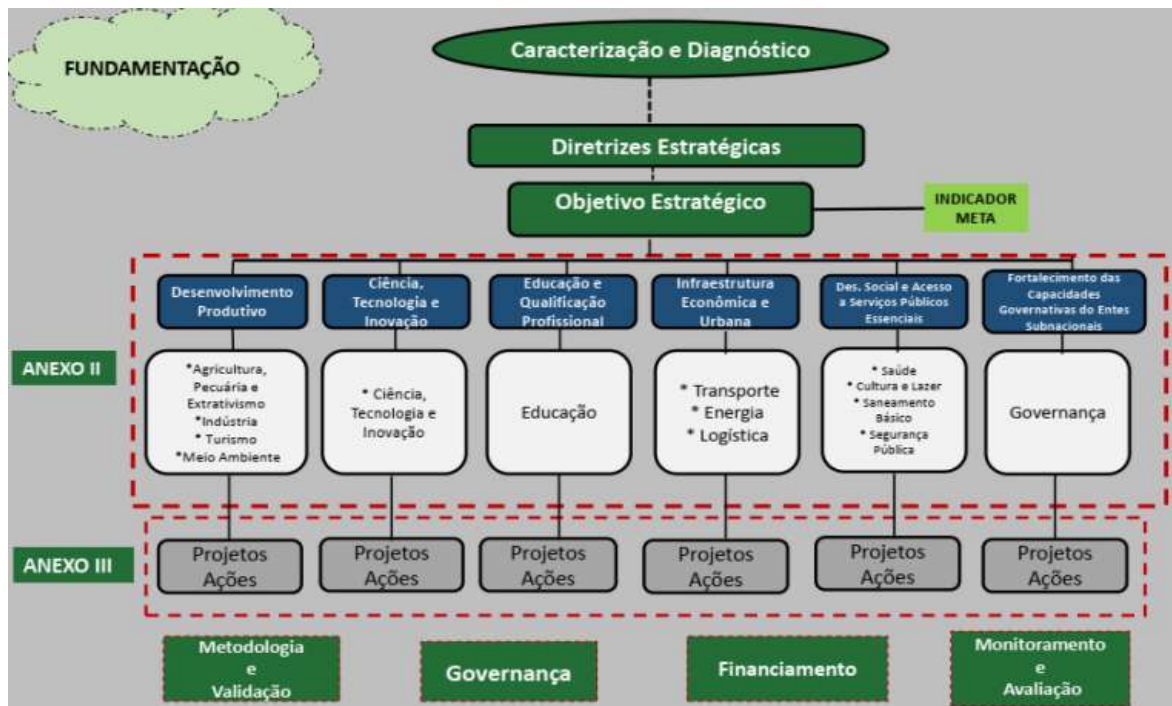
b) promover e valorizar a biodiversidade amazônica como elemento indutor do desenvolvimento regional;

c) promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita regional e a internalização da renda gerada como condição necessária ao desenvolvimento;

d) promover o aproveitamento da força de trabalho local e a qualificação profissional;

e) promover a integração econômica da Amazônia Legal com o mercado nacional e global.

Figura 1 - Diagrama PRDA 2020-2023



Fonte: SUDAM (2021a).

Outra diretriz importante é a de aperfeiçoar a governança do Poder Público, enfatizando a melhoria no ambiente de negócios e no fornecimento de bens e serviços públicos ao cidadão. Dentre as estratégias para essa diretriz, se tem a diminuição de governança e de dependência financeira dos Estados e Municípios da Amazônia em relação à União (BRASIL, 2019b; SUDAM, 2020).

Dentre os princípios-base da governança estão: *accountability*, transparência, participação e eficiência com recursos públicos (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Nos convênios federais (acordo participativo), a exemplo da SUDAM com os municípios paraenses, existe a fase da prestação de contas, em que o prefeito, gestor dos recursos repassados, tem a responsabilidade de apresentar (*accountability*) a boa e regular aplicação dos recursos federais (eficiência). Por outro lado, a SUDAM é responsável por fiscalizar se a entrega do convênio foi realizada com eficiência, em face do zelo ao erário público, além de ter a competência de selecionar as propostas de convênios mais adequadas às necessidades de desenvolvimento local, considerando os planos de desenvolvimento regionais, a começar pelo PRDA.

Um dos princípios da governança é a participação, como Teixeira preceitua. Nesse aspecto, Colombo ratifica que todos os entes políticos locais, numa cooperação multinível, devem participar das decisões e ações da União. O conceito condiz

exatamente com o PRDA, uma vez que, para sua aprovação, nas reuniões do Conselho Deliberativo da SUDAM, são envolvidas a participação de diversos agentes locais, dentre os quais, governadores dos Estados da Amazônia, os representantes das classes dos trabalhadores das indústrias, os representantes das federações das indústrias, dentre outros.

O Pressuposto fundamental do plano é a governança, sendo evidenciada no combate às desigualdades intra e inter-regionais, subsidiada por políticas públicas de diversos sentidos, numa cooperação federativa multinível, entre a União e os demais entes federativos, bem como numa articulação geograficamente multiescalar, em que todos os entes da federação local participem das decisões e ações da União (COLOMBO, 2021).

Nesse contexto, o anexo II do PRDA traz as temáticas relativas a Metas, Eixos Setoriais de Intervenção e seus respectivos Programas. Por outro lado, o anexo III do PRDA fala sobre os projetos e ações para o desenvolvimento regional.

As diretrizes estratégicas do PRDA estão distribuídas em 05 eixos, atendidos por eixos setoriais e programas, a saber (MONTEIRO, 2020):

1) Eixo ambiental: tem por finalidade fomentar mudanças para uma economia de baixo carbono, com o uso sustentável dos recursos naturais, focando na implementação de tecnologias adequadas ao meio ambiente e que cooperem para o progresso socioeconômico.

2) Eixo institucional: estrutura do PRDA que visa o aperfeiçoamento da governança do Estado, com ênfase na melhoria do ambiente de negócios e da entrega de serviços públicos ao cidadão.

3) Eixo infraestrutura: aquele cujo objetivo é incentivar o avanço integrado da infraestrutura, almejando ganhos em termos de competitividade e melhor qualidade de vida, garantindo a sustentabilidade ambiental e proporcionando a integração local e nacional.

4) Eixo social: consiste na promoção da inclusão social, da cidadania e do bem-estar, enfatizando o acesso a serviços públicos de qualidade e a criação igualitária de oportunidades, por meio da diminuição das desigualdades regionais e sociais e da geração de renda.

5) Eixo econômico: tem por objetivo o alcançar avanço econômico sustentável, com foco na percepção de produtividade, preservando a sustentabilidade ambiental e a diminuição de desigualdades locais e sociais.

Na condição de instrumento norteador para o desenvolvimento regional amazônica, o PRDA estabeleceu programas de trabalho com base em escolhas estratégicas identificadas como importantes para o progresso econômico e potencialização da competitividade regional. Dessa maneira, os programas de trabalho estão em conformidade com a dimensão setorial e dentro de uma lógica de eleição de prioridades fundamentadas em fatores intrínsecos - pontos fortes e fracos, e em fatores extrínsecos - ameaças e oportunidades para a Amazônia (COLOMBO, 2021).

O PRDA consiste em ações, programas e projetos necessários para o alcance de metas e objetivos de desenvolvimento social e econômico da Amazônia, com a identificação das fontes de financiamento pertinentes. O monitoramento e avaliação do PRDA é realizado mediante relatórios anuais, apreciados e deliberados pelo seu Conselho Deliberativo da SUDAM e enviados à Comissão Mista de parlamentares no mesmo prazo de envio da LOA da União (BRASIL, 2007b).

A avaliação da efetividade do plano será realizada com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para os entes federativos da Amazônia, durante cada quadriênio do último ano de vigência; e ao final da visão estratégica em 2031 com base na amplitude entre o IDHM mediano do Brasil e o da região, não devendo ser menor que 0.05 (SUDAM, 2020).

2.2 As Transferências Voluntárias Federais (TVF)

2.2.1 Aspectos Introdutórios

O contexto da partilha de recursos públicos pode ser observado desde o início do Estado Federativo brasileiro. A organização do Estado brasileiro é moldada pelo federalismo, constituída por um governo tripartite, composta pela União, Estados e Municípios, atribuídos respectivamente de autonomia financeira, administrativa e de governo necessários para colocar em prática políticas públicas (BRASIL, 1988). Dos fatores que propiciaram a relevância da temática do rateio de recursos entre os entes federativos, pode-se destacar a desigual distribuição de receita orçamentária da União aos demais entes da federação, visto ser esse o maior receptor de recursos do Governo Federal no Brasil (COSTA *et al.*, 2011).

Com base no Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 424/2016, as

transferências voluntárias possibilitaram o repasse de recursos financeiros da União aos demais entes da federação, servindo de opção de subvenção à administração pública para atender as contingências locais. Desse modo, essas transferências intergovernamentais caracterizam-se pelo contexto típico de não existir impedimento legal, delimitando sua faculdade, o que no caso analisado nesta dissertação demonstra legalidade e que pode ter êxito aos municípios da Amazônia legal em sua relação com a SUDAM.

Existem diversas maneiras de repasse de recursos da União aos demais entes da federação, dentre as quais se enfatiza as denominadas transferências voluntárias, ou constitucionais, ou ainda verticais, cujos parâmetros estão definidos na Carta Magna de 1988, sob alçada da União a quem compete estabelecer os entes federativos beneficiários, os programas de governo contemplados e seu montante (COSTA *et al.*, 2011; MOUTINHO; KNISS, 2017).

A fonte de dotações do orçamento público para a realização das transferências voluntárias pode advir de duas diferentes formas: por contemplação nominal ou por não contemplação explícita do ente favorecido. Pela contemplação nominal, o chefe do Poder Executivo ou qualquer parlamentar poderá propor emenda orçamentária destinando recurso ao Estado, Município ou a ONG; enquanto pela não contemplação explícita, na proposição de emenda orçamentária, ao invés da designação nominal do favorecido, ocorre a indicação do recurso a um programa estatal em uma determinada região da federação (TCU, 2016).

De acordo com Moutinho e Kniess (2017), a concretização das transferências voluntárias está condicionada à influência dos integrantes políticos e institucionais. Embora os integrantes institucionais sejam vitais no processo, porém a aprovação das emendas orçamentárias está sujeita a inter-relação entre parlamentares e líderes políticos localizados próximos à base governista. Esse processo poderá servir como meio de troca de favores, no decorrer das aprovações das emendas parlamentares ao orçamento público para as TVF.

O poder esporádico e discricionário contido nas transferências voluntárias são consideravelmente manipuladas por razões político-partidárias, visto que esses poderes, em parte, podem ser compreendidos pela identificação política entre o governo federal e chefes do Poder Executivo do ente federativo favorecido (MOUTINHO; KNISS, 2017).

Os recursos de transferências voluntárias da União, assim como podem suprir

a contingências regionais ou de necessidade da administração pública, podem ser manipuladas para atender a caprichos políticos puramente eleitorais, desconsiderando as desigualdades regionais, bem como a necessidade de recursos enfrentada por diversos entes federativos considerados de pouca relevância, seja pela pequena densidade demográfica ou pelo irrisório Produto Interno Bruto (PIB) em relação aos demais (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013).

Na literatura, Pamplona (2013) ratifica que as transferências intergovernamentais inerentes a políticas sociais podem reparar incompetências administrativas de um ente federativo. As transferências intergovernamentais em geral, nela incluso as transferências voluntárias da União, podem ser usados com quatro objetivos: retificação de incapacidades na oferta estável de serviços e bens públicos regionais; aprimoramento do sistema tributário federativo; equilíbrio fiscal inter-regional e para internalização ou mitigação das externalidades (PAMPLONA, 2013).

O objetivo principal das transferências intergovernamentais é permitir o equilíbrio fiscal entre as unidades federativas, isto é, possibilitar a própria subsistência do sistema federativo estatal (GOMES, 2010). Gomes explica que o objetivo essencial é diminuir o desequilíbrio fiscal vertical⁵.

2.2.2 Transferências de Recursos da União

As transferências de recursos da União podem ser de duas espécies, quais sejam: discricionárias e obrigatórias. Esse último abarca essencialmente recursos para setores da Saúde e Educação, sendo subdividido em legais e constitucionais (MOUTINHO; KNISS, 2017).

As transferências Obrigatórias Constitucionais objetivam minimizar as disparidades inter-regionais e proporcionar estabilidade socioeconômica aos entes federativos. São exemplos desse gênero de repasse os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Já as transferências Obrigatórias legais são partes de recursos da União distribuídos aos entes da Federação por previsão por legislação específica, a exemplo do

⁵ Consiste em desigualdades entre os gastos e a receita tributária de diferentes níveis de governo (MARQUES JÚNIOR *et al.*, 2013). Ocorre quando, por exemplo, faltam recursos ao município e a União dispõe sobra orçamentária.

Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (FURIATI, 2019).

Por outro lado, as transferências discricionárias podem ser: Voluntárias, Para a Organização da Sociedade Civil, Por Delegação e Específicas em todas há critérios técnicos quanto à execução (LOPES, 2019).

De acordo com o Portal da Secretaria do Tesouro Nacional, Transferências Discricionárias Voluntárias consistem em repasses de valores financeiros pelo Governo Federal aos demais entes políticos em virtude de formalização de acordos, pactos, de convênios e outras ferramentas congêneres, com o intento de realizar objetivos de interesse mútuo. Trata-se de um meio de cessão de recursos, na ocasião de assistência ou auxílio financeiro, de ajuste de cooperação com outro ente da federação, não decorrente de força de lei nem de destinação ao Sistema Único de Saúde (SUS) (STN, 2020).

Na Transferência Discricionária para Organizações da Sociedade Civil são repassados recursos públicos a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos visando ao atendimento de interesse social a título de colaboração, auxílio e subvenção. Enquanto as Transferências por Delegação são aquelas que decorrem de consórcios públicos ou de ajustes entre Entes Federativos cujo objetivo é a implementação descentralizada de ações públicas e de projetos de competência exclusiva do ente cessionário do recurso. Outrossim, as Transferências Específicas são aquelas, no geral, decorrentes de programas essenciais do Estado, em que o ente beneficiário é dispensado por lei de atender a requisitos fiscais (STN, 2020).

Ressalte-se que em todos os tipos de transferências discricionárias se exige a formalização da celebração do acordo entre Entes os envolvidos, por meio de instrumento jurídico, e a sua execução (STN, 2020).

As transferências de recursos da União podem se dar por diversos meios, sendo que para cada um existem regramentos e legislações próprias. Para cada tipo de transferência, há um objetivo, em que a União diversifica suas ações para execução de políticas públicas em parceria com diversas organizações públicas e privadas.

Quadro 1 - Classificação das Transferências de Recursos da União

NATUREZA	CLASSE
Obrigatórias	Constitucionais
	Legais
Discricionárias	Voluntárias
	Para Organizações da Sociedade Civil
	Por Delegação
	Específicas

Fonte: Elaborado pelo autor.

Martins e Caldas (2010) leciona que as Transferências Voluntárias são relevantes por permitir o uso da capacidade regional de reconhecer suas reais necessidades e oportunizar a redistribuição de renda. Por mais que as transferências Legais e Constitucionais venham proporcionar a redução de desigualdades regionais, contudo existem programas estatais que dependem exclusivamente do repasse de recursos via transferências Discricionárias para o seu custeio.

2.2.3 Conceito de Transferências Voluntárias Federais (TVF)

Estabelecido por legislação, os meios de repasses de recursos do Governo Federal aos demais entes federativos via transferências voluntárias ocorrem por discricionariedade da União. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as transferências voluntárias da União consistem na cessão de recursos de capital ou corrente a outro ente político, em decorrência de subsídio ou de cooperação financeira, não compulsoriamente por lei, pela constituição ou mesmo direcionado ao SUS (BRASIL, 2000).

Conceituam-se transferências voluntárias como recursos financeiros alocados pela União aos Estados, Municípios e entes particulares sem fins lucrativos, por ocasião de celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de fomento e termos de colaboração, não advindo de determinação constitucional ou legal ou mesmo destinado ao SUS (BIJOS, 2018). Segundo Pantoja (2016), as transferências discricionárias e sua previsibilidade orçamentária têm característica autorizativa, sendo essas facultativas para gestor público Federal em relação a sua realização.

Para Neves (2016), a Transferência voluntária é um instrumento usado para

combater a rigidez constitucional definida aos repasses de recursos da União. Diversos entes da federação brasileira, no geral os municípios, dispõem de um irrisório quantitativo orçamentário em relação às necessidades locais ao ponto da maioria de suas receitas, advirem de Fundos de Participação. Conforme o autor supracitado, grande parte dos entes municipais tem seu orçamento comprometido com despesas de custeio, não dispendo de verbas para a consecução de políticas públicas.

Diante de um contexto contemporâneo marcado pelo ajuste fiscal, em que a Constituição Federal de 1988 reorganizou as bases federativas, redistributivas e democráticas, promoveu a descentralização territorial e fiscal, introduzindo os Municípios como entes políticos autônomos no âmbito federativo do Brasil. Nesse sentido, as transferências voluntárias ganharam destaque, devido à possibilidade de ampliação da capacidade arrecadatória de recursos dos entes políticos para consecução de políticas públicas. Tais repasses tornaram-se muito almejados pelos entes municipais, inclusive para a realização de obras de infraestrutura (MIRANDA, 2017).

Moutinho e Kniess (2017) denominando esse modo de repasse de recursos como - as transferências verticais, explicam que servem como opções de fomento para os governos municipais com o objetivo de mudar a real situação, fornecendo alternativas para resolução de dificuldades enfrentadas por munícipes.

Salomão Neto (2017) afirma que, na administração pública, o processo de descentralização tem sido mecanismo de aprimoramento da alocação de recursos, devido à relação mais próxima entre o cidadão e a gestão. Nesse sentido, o processo de descentralização administrativa e de recursos contribui para aperfeiçoamento da responsabilidade social, da democracia, bem como para suprir as necessidades sociais e regionais, injetando competição no fornecimento de serviços públicos locais, assim incrementando a administração pública na região.

Devido à necessidade de transferir obrigações e deveres dos altos níveis de gestão estatal para os inferiores, a procura por alternativas para modernizar a administração pública tem sido bastante influenciada pelos conceitos de descentralização e participação social. No cenário da administração Pública, uma das discussões mais debatidas tem sido a qualidade na transferência de recursos públicos, assim como a lisura na administração desses programas de governo (COSTA *et al.*, 2011).

As transferências verticais são peculiaridades de uma circunstância específica, na qual inexistente previsão de lei que impeça a sua discricionariedade. Dessa forma, a administração pública federal ou estadual, por celebração de mecanismo de cooperação, poderá repassar recursos a entes políticos municipais (MOUTINHO; KNISS, 2017).

As transferências verticais, denominação também dada às TVF pela literatura, representam a margem legal de liberdade administrativa da União em decidir a forma como irão aplicar os recursos públicos, segundo as estratégias de governo. Já aos demais entes federativos as TVF são uma opção de captar recursos para investimento locais.

As fases operacionais das transferências voluntárias, conforme compreendem desde sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos, prestação de contas e tomada de contas especial. Na fase de proposição, o ente federativo expõe sua necessidade a qual será analisada pelo ente concedente para verificar sua adequação com os programas de governo disponíveis. Após essa etapa, entra a fase de celebração, em que ocorre a formalização da transferência; por conseguinte, sobre o repasse ou liberação do valor, após a execução do objeto pactuado, o ente beneficiário terá que prestar contas, fornecendo comprovantes dos gastos e, em caso de ausência ou inconsistência dessa etapa, incorrerá em tomada de contas especial frente aos órgãos de controle externo - TCU ou CGU (BRASIL, 2021c).

2.2.4 Legislação Vigente

As transferências voluntárias são regidas pelo Decreto nº 6.170/2007, regulamenta o artigo 10 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe sobre as normas relacionadas ao repasse de recursos da União via convênios e contratos de repasse.

O Decreto-Lei 200/1967 traz certas definições, dentre elas destaca-se a atuação da Administração Federal de modo descentralizado, o que, no geral, decorre de programas estatais, sendo que uma dessas ações para as unidades da federação dar-se-á por meio de convênios. Esses, por sua vez, deverão ser pactuados para fins de implementação de programas federais de cunho expressamente regional. O decreto-lei ainda define que os órgãos federais possuem autonomia normativa sobre os programas de governamentais a que são responsáveis, sendo de sua competência a fiscalização e o controle sobre os mesmos (BRASIL, 1967).

O arcabouço jurídico contemporâneo acerca das transferências voluntárias consiste basicamente no Decreto 6.170/2007 e seu regulamento - a Portaria Interministerial 424/2016, sendo que o primeiro estabelece o Portal de Convênios do governo federal (www.convenios.gov.br) e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

No entanto, outros normativos direcionados a essa temática estão contidos em outras leis. A LDO, por exemplo, trata de aspectos inerentes à operacionalização, especialmente sobre o percentual de contrapartida obrigatório ao conveniente, determinando o fornecimento de informações sobre os convênios no sistema SICONV.

Já no Título III da nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14133/2021, assim como na lei 8666/1993, estabelece como as organizações públicas devem contratar para fornecimento do produto do convênio. A Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, normatiza os requisitos para que os entes políticos possam ser contemplados com os recursos federais.

2.2.5 Modalidades de Transferências Voluntárias

De acordo com o Manual de Convênios e Outros Repasses do TCU (2016), compreendem-se como transferências voluntárias os aportes de recursos distribuídos pela União aos demais entes da federação e organizações particulares sem fins lucrativos, em razão das seguintes modalidades de pactuação: contratos de repasse, termos de fomento, termos de parceria, termos de colaboração e convênios, para a consecução de objetivos de interesse mútuo; contudo não decorra de obrigatoriedade legal.

São cinco as formas de transferências de recursos voluntários, sendo os convênios e contratos de repasse instituídos pelo Decreto 6.170/2007. Esses são utilizados para efetuação pacto entre os entes da federação, ou ente político e as demais organizações públicas, ou pelas organizações públicas entre si.

Já o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento são modalidades estabelecidas pela Lei 13.019/2014, sendo formas de celebração de acordo entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC). De acordo com a lei mencionada, são OSC as cooperativas, organizações religiosas, fundações, associações e organizações privadas sem fins lucrativos.

Segundo Silva (2015, p.11):

Os instrumentos a serem utilizados nas transferências de recursos para as instituições públicas e privadas pela União poderão ser: Convênios, Contrato de Repasse, Termo de Execução Descentralizada, Termo de Parceria, Termo de Colaboração e Termo de Fomento.

A seguir, discorrer-se-á sobre cada modalidade.

2.2.5.1 Contrato de Repasse

Dispositivo administrativo utilizado na transferência de recursos financeiros intermediado por agente ou organização financeira pública federal, que age na condição de representante da União. Esse pacto ocorre entre a União e outro ente da administração pública estadual, municipal ou distrital.

O contrato de repasse é um instrumento típico da União para reger o repasse de recursos do Governo Federal para os demais entes políticos para a consecução de programas federais via agências ou instituições financeiras. No contrato de repasse, ocorre a atuação de uma organização ou agente financeiro público federal - em geral a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil - agindo como mandatário da União que operacionaliza e formaliza essa parceria, além de fornecer o acompanhamento da execução dos recursos e o controle da disponibilidade das parcelas (BIJOS, 2018).

2.2.5.2 Termo de Parceria

Instrumento formal estabelecido pela Lei 9.790/1999 para cessão de recursos financeiros do poder público - federal, estadual ou municipal - a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que no decorrer dos anos teve algumas alterações como a Lei nº 11.079/2014 na gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) que regulamentou normas gerais para contratos e termos de parcerias com valores e prazos no âmbito da administração pública.

Conforme a lei citada acima, pode qualificar-se como OSCIP a pessoa jurídica de direito privado que não rateia, entre os investidores, gestores, funcionários e doares, os saldos operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio; porém, os aplica em sua totalidade na realização de um objeto social.

O Termo de Parceria é um instrumento jurídico que possibilita ao Estado associar-se a uma organização da Sociedade Civil que tenha finalidade pública, para a realização de ações de interesse público. Esse ajuste não é regido pela lei de licitações e contratos - Lei 8.666/93 (TABORDA, 2017).

Essa forma de pactuação entre o Estado e uma OSCIP, conforme TCU (2016), objetiva gerar uma alta celeridade gerencial a programas sociais e exercer maiores controles por resultados, com vistas a assegurar que recursos públicos sejam destinados em conformidade com o interesse público.

O Termo de Parceria permite a seleção precisa do parceiro em relação ao viés técnico e mais adequado em termo socioeconômico. Além disso, favorece a transparência e a publicidade (TABORDA, 2017).

A seleção da OSCIP para ajuste de um Termo de Parceria pode ser realizada mediante concurso de projetos que, mesmo não obrigatório, representa a maneira mais transparente, eficiente e democrática de seleção (TABORDA, 2017).

2.2.5.3 Termo de Colaboração e Termo de Fomento

A grande parte dos recursos orçamentários da União é distribuída aos entes federativos e organizações sem fins lucrativos com a finalidade de implementação dos programas estatais, na forma de cooperação mútua.

De acordo com a Lei 13.019/2014 – a qual institui o regimento de colaboração entre as organizações da sociedade civil e o Estado, com a finalidade de realizar ações de interesse recíproco, na forma de mútua cooperação –, atualmente existem duas ferramentas legais apropriadas para a oficialização dessas parcerias voluntárias, que são o termo de fomento e o termo de colaboração. São instrumentos jurídicos em que são celebrados acordos entre a administração pública e a organização da sociedade civil, na forma mútua cooperação. De acordo com a mesma lei, o objetivo do pacto é a concretização de projetos ou atividades de interesse do Estado e da organização da sociedade civil, comumente chamadas de ONGs (BRASIL, 2014).

A diferença é que para o termo de colaboração a iniciativa ou a proposta parte da administração pública; já no termo de fomento, a idealização do objeto ou a iniciativa advém da própria organização da sociedade civil, para a cessão dos recursos. Essa parceria envolve a liberação de recursos para a concretização de um

fim público (TCU, 2016).

Nessas especificidades de repasse de recursos, as aquisições e contratos decorrentes do objeto pactuado não se aplica à Lei de Licitações. Entretanto, o procedimento de aquisição deve ser realizado via sistema SICONV, possibilitando a quem se interessar expor suas propostas (TCU, 2016).

As organizações civis de direito privado e sem fins lucrativos que já exerçam atividades de finalidade pública são selecionadas via edital de chamamento público. Para efetivar o pacto de parcerias com as entidades sem fins lucrativos, as entidades estatais devem obrigatoriamente realizar chamamento público que assegure plena possibilidade de acesso às organizações civis habilitadas (TCU, 2016).

Essa exigência admite exceções, dentre as quais: nos casos de guerra ou de calamidade pública; em atividades inerentes a serviços de assistência social, saúde e educação; e em decorrência de urgência por ocasião de paralisação de atividade relevante ao interesse público (TCU, 2016).

Os funcionários, que trabalharem para a consecução do objeto celebrado, nessas modalidades, poderão ser remunerados com os recursos obtidos da transferência. Todavia, na hipótese de irregularidade de cumprimento dos encargos comerciais, trabalhistas e fiscais, a administração pública não poderá ser responsabilizada nem o objeto do termo de colaboração ou de fomento estará sujeito a oneração (TCU, 2016).

O surgimento desses novos institutos jurídicos de pactuação possibilitou a substituição em parte do uso do convênio, ficando este mais limitado ao uso nos acordos entre a União e entes federados ou entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos na área da saúde (BRASIL, 1988; BRASIL, 2016; MARAFFOM, 2016).

Diferentemente dos convênios, em que o chamamento público é facultativo em celebração com Municípios e Estados, em ambas as modalidades necessitam compulsoriamente de chamamento público para sua realização, por se tratarem de firmação de pacto cujo beneficiário é pessoa jurídica do direito privado sem fins lucrativos não pertencente ao aparelho do estatal (BRASIL, 2016). O chamamento público deve ser publicado no Portal dos Convênios e Diário Oficial da União, devendo ser divulgado pela website institucional da organização pública cessionária dos recursos.

2.2.5.4 Termo de Execução Descentralizada (TED)

Consiste num instrumento de repasse de recurso federal entre organizações públicas federais. O objetivo de seu uso é atender aos objetivos da unidade orçamentária descentralizadora do recurso a fim de executar atividades específicas de seu interesse, sejam esses recíprocos ou não (BRASIL, 2021a).

Por esse documento ocorre o ajuste de transferência de orçamento entre os entes que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União - a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Regional, que é a unidade descentralizadora, e a SUDAM que é a unidade vinculada - para implementar ações para concretizar objeto estabelecido em programa de trabalho estatal (BRASIL, 2021a).

Ressalte-se que TED veio como substituto do antigo Termo de Cooperação, com as mudanças acarretadas pelo Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013. No item seguir, discorreremos com ênfase sobre a última modalidade de transferência voluntária: os convênios.

2.3 Os Convênios Federais

No desenrolar da crise fiscal dos anos 1980 e no controle sobre as finanças públicas dos entes federativos durante a década de 1990, surgiram diversas lacunas no orçamento da administração pública em geral, inclusive para a consecução de políticas públicas, tal qual a PNDR (COSTA, 2017).

Na época, a PNDR não aprovou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para financiar consórcios públicos de Estados e Municípios. Foi nessa conjuntura que surgiram os convênios, como importante instrumento de custeio às entidades públicas, a exemplo da SUDAM, que têm emendas parlamentares ou acordos com ministérios como fonte ou alternativa de recursos para a consecução de políticas públicas (COSTA, 2017).

Segundo Lima (2011), a expressão “convênios” foi apresentada na legislação brasileira pela 1ª vez na Constituição de 1967. Contudo, foi na promulgação da Constituição de 1988 que os convênios passaram a ser regulamentados na legislação brasileira, sendo um utensílio cooperativo entre os entes políticos da federação.

A Carta Magna de 1988 prevê a celebração de convênios: no artigo 37, inciso XXII; no artigo 39, §2º; e no artigo 241, fazendo referência a pactos firmados entre os entes federativos. Anteriormente à Constituição Federal de 1988, os convênios eram utilizados como meios de delegação de competência para que outro ente federativo realizasse alguma obra ou serviço público. Todavia, a partir da Carta Magna de 1988, os convênios passaram a ser instrumento de cooperação entre os entes federativos, na concepção de associar de interesses para a realização de objetivos comuns (LIMA, 2011).

Conforme Fonseca (2012), os convênios surgiram na tentativa de integrar os interesses entre governo e sociedade, via pactuações entre entes públicos e privados e entre organizações públicas. Outrossim, o motivo de seu surgimento se deu em razão das desigualdades sociais, em que a colaboração social é proveniente da forma de resolver divergências de interesses e reduzir os obstáculos do cotidiano na sociedade.

Outro fator que contribuiu para o surgimento dos convênios no âmbito da administração pública foi a necessidade de descentralização das ações da Administração Pública Federal, pois, objetivando possibilitar o desenvolvimento socioeconômico do país, a União reformulou sua maneira de agir, passando a se empenhar em tarefas consideradas estratégicas, tais como a elaboração de programas federais, estimulando a descentralização de funções consideradas meramente operacionais aos demais entes da federação (FONSECA, 2012).

A legislação referente aos convênios federais nos remete ao decreto-lei nº 200/1967, em seu artigo 10, §1º, alínea “b”, que trata sobre a descentralização das ações da administração federal para as unidades federadas, mediante convênio, desde que o ente federativo possua a capacidade técnica necessária (BRASIL, 1967).

2.3.1 Os Percentuais de Recursos Orçamentários aos Convênios Federais na Amazônia Legal

Devido ao extremo controle orçamentário sobre os governos locais após o início da década de 1990 e o desenrolar da crise fiscal advinda do decênio anterior, surgiu um hiato ao financiamento dos entes federativos, em geral, e particularmente à política regional, visto que pela PNDR não houve aprovação de recursos para incentivar consórcios públicos dos entes políticos; em compensação, surgem os convênios,

importantes instrumentos de financiamento dos entes federativos, que procedem de emendas parlamentares ou de ajustes com entes públicos federais (COSTA, 2017).

Nesse contexto, a SUDAM, autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, cuja missão é o desenvolvimento incluyente e sustentável, dispõe como um de seus instrumentos de ação os convênios federais com Estados e Municípios da Região Amazônica (BRASIL, 2007b).

Conforme dados extraídos do site da CGU (BRASIL, 2021^a), considerando o período de 2016 a 2019, só com os entes federativos da Amazônia Legal foram pactuados cerca de 11.936 convênios federais, o equivalente a R\$ 72,4 bilhões repassados para os Estados e Municípios da Amazônia Legal.

No âmbito da PNDR para a Amazônia Legal, o Ministério do Desenvolvimento Regional pactuou 3.836 convênios, liberando aproximadamente R\$ 6 bilhões. A SUDAM, por sua vez, dos 928 convênios firmados, foram liberados R\$ 889,5 milhões, aproximadamente (BRASIL, 2021a).

Dentre os convênios federais destinados à Amazônia, no âmbito do desenvolvimento regional, geridos pela SUDAM, os Estados que mais receberam recursos orçamentários federais foram Roraima, com R\$359,90 milhões, seguido de Tocantins, com R\$117,30 milhões, e Acre, com R\$107,00 milhões (BRASIL, 2021a).

Tocantins, Mato Grosso e Acre foram os Estados que mais firmaram convênios federais no âmbito da SUDAM, com 254, 184 e 116 convênios celebrados respectivamente. O principal destino do orçamento por convênios federais são os municípios, cuja fonte, na maioria dos casos, são as emendas parlamentares (BRASIL, 2021a).

Ainda sobre os convênios federais para Amazônia, de competência da SUDAM, R\$90,5 milhões foram destinados para convênios de aquisição de máquinas e equipamentos a Estados e Municípios, enquanto para obras de infraestrutura foram destinados R\$ 86,7 milhões, para o mesmo período (BRASIL, 2021a).

Ressalte-se que as transferências federais, no geral, vêm acarretando maior crescimento de gastos públicos regionais do que um crescimento de renda per capita por contribuintes. Isso se constata nos dados apresentados, e em literaturas de Moutinho e Kniess (2017) e Furiati (2019).

2.3.2 Os principais conceitos sobre convênios

O termo convênio vem do vocábulo originário do latim “*cum+ venire*”, que significa uma ação conjunta para a superação de um problema ou procurando preveni-lo, mediante uma cooperação mútua (SÁ; RABELLO, 1987).

Segundo Justen Filho (2012), convênios são acordos entre dois ou mais integrantes, sendo pelo menos uma das partes pertencente à administração pública, atuando em harmonia no intuito de atender a um interesse público, sem fins lucrativos.

O convênio é um pacto entre organizações públicas de qualquer espécie, ou entre essas e outro ente privado, a fim de realizar objetivos de interesse comum entre si (MEIRELLES, 2014). É uma forma de acordo do Estado com entidades privadas ou públicas para a consecução de objetivos mútuos, mediante cooperação entre si (PIETRO, 2014).

O Decreto nº 6.170/2007, estabelece convênio sendo

:

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, 2007a, p.).

Os convênios federais são dispositivos disciplinadores de transferências de recursos objetivando a execução indireta de programas federais, tendo como partícipes a União com uma ou mais organizações públicas (BRITO, 2012). A doutrina traz uma distinção entre os convênios e contratos. De acordo com Di Pietro (2012), nos convênios os objetivos são comuns, as partes têm competências em comum, havendo ausência de vínculo contratual. Por outro lado, nos contratos, os interesses são antagônicos, pois enquanto nos convênios existem os partícipes, nos contratos existem as partes (DI PIETRO, 2012).

No convênio, as taxas administrativas são proibidas, enquanto no contrato há a possibilidade dessa taxa. Os recursos financeiros no convênio são de responsabilidade compartilhada entre os pactuantes, já nos contratos é de competência exclusiva do contratante (BRITO, 2012).

Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, parágrafo único, em seu

bojo se traz a possibilidade de pactos via convênios entre os entes federativos, com vistas à equidade do bem-estar e do desenvolvimento em âmbito nacional, assim como está prevista, em seu artigo 241, explicitamente, a possibilidade de pactuação desse ajuste para a gestão associada de serviços públicos entre os entes da federação.

É denominado proponente o ente público ou privado sem fins lucrativos, que apresente, via plano de trabalho ou proposta, desejo em firmar pacto de cooperação mútua por convênios (BRASIL, 2016).

O conveniente é o ente privado sem fins lucrativos, ou organização pública da administração direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, com quem a Administração Pública Federal firma convênio para a realização de projetos, ações e programas de interesse mútuo (BRASIL, 2016). O concedente é a própria organização pública federal responsável por repassar os recursos, acompanhar a execução do convênio, apurar a conformidade financeira e analisar o cumprimento do objeto do convênio (BRASIL, 2016).

Em geral, o convênio pode ter duas finalidades: aquisição de um bem ou aquisição de um serviço público. Quando o objeto se trata de obra de infraestrutura, o proponente deve apresentar, junto ao plano de trabalho, um projeto básico; se for aquisição de um bem, deve fornecer o termo de referência.

O projeto básico é um documento descrevendo os elementos necessários e suficientes que definam a obra ou o serviço da futura contratação. Deve conter todos os âmbitos de repercussão para a gestão, sejam de ordem financeira, técnica, cronograma, inclusive reflexos ambientais, conforme o inciso IV do artigo 225 da Constituição Federal, e demais informações que caracterizem o objeto, no caso do convênio, as obras de infraestrutura (BRASIL, 2016; JUSTEN FILHO, 2012).

Já o termo de referência, é um tipo de projeto básico contendo elementos necessários e suficientes para identificar um objeto de aquisição. No âmbito dos convênios, esse objeto pode ser um bem ou um serviço (BRASIL, 2016). É denominada contrapartida a parcela repassada pelo conveniente, cujo valor é calculado sobre o valor total do convênio, sendo o percentual e condições definidos na LDO à época do convênio (BRASIL, 2016). É o aporte financeiro ou não, fornecido pelo conveniente para a realização do objeto do convênio (SILVA, 2015). Ressalte-se que, conforme o art. 71, inciso VI, da Carta Magna de 1988, cabe ao Tribunal de Contas a atividade de fiscalização sobre a aplicação de recursos federais repassados

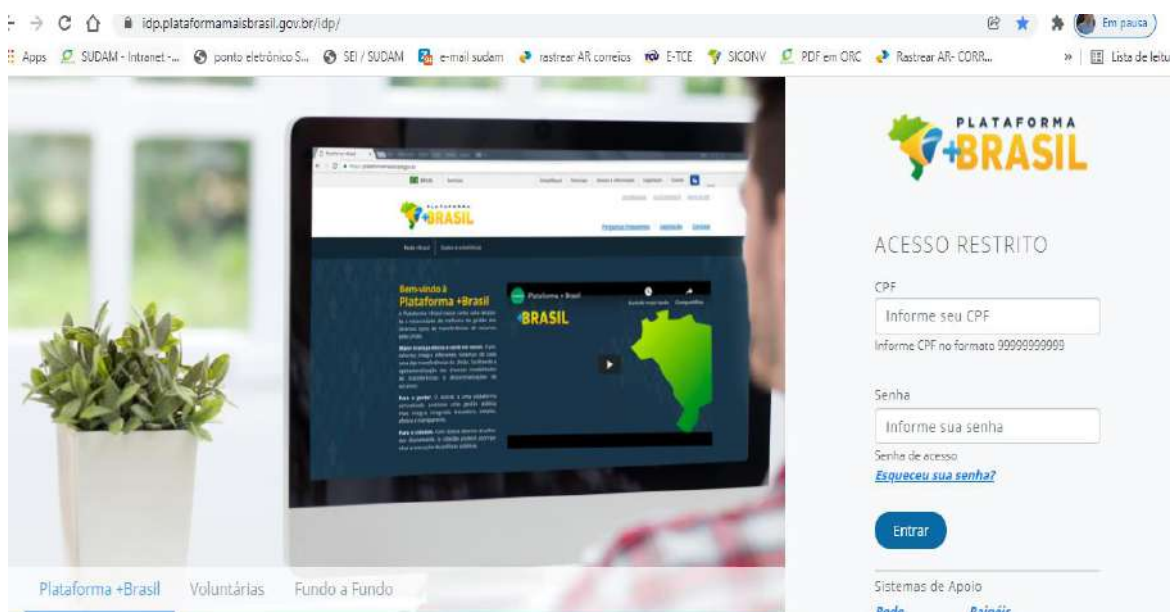
por mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

2.3.3 O Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasse - SICONV

Com as mudanças tecnológicas propiciadas pelo advento da internet, no Brasil, as plataformas eletrônicas viabilizaram um ambiente de progresso tecnológico, o que resultou no estabelecimento de sistemas web. Nesse contexto surgiu o SICONV.

Conforme Moraes (2010), um sistema desse tipo facilita a relação entre os entes federativos, simplificando o acesso a diversos programas federais, além de possibilitar a identificação de demandas sociais não abrangidas pelos programas estatais. A plataforma permite o repasse de recursos para promover projetos de trabalho que atendam às necessidades sociais nos municípios. O SICONV é um sistema informatizado do governo federal em que são registradas todas as atividades de operacionalização de transferências de recursos via convênios (TCU, 2016).

Figura 2 - Acesso ao sistema SICONV



Fonte: Plataforma +Brasil (BRASIL, 2021b).

O governo federal, por meio do Decreto 6.170/2007, instituiu o SICONV, atualmente integrado à plataforma +Brasil (Figura 2), que trata de todas as modalidades de TVF. Enquanto o SICONV operacionaliza apenas os convênios e os contratos de repasse, a plataforma +Brasil trata todas as modalidades de transferências da União num único portal, de forma integrada.

As informações registradas no sistema SICONV são acessíveis para consulta pública pela plataforma +Brasil, inclusive, de forma mais detalhada, aos órgãos de controle, tais como, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria- Geral da União (CGU).

2.3.4 As fases dos convênios

Segundo o TCU (2016), as fases do convênio são: proposição, celebração, execução e prestação de contas (Figura 3), sendo que todas as informações dessas etapas devem estar registradas no SICONV, a qual atualmente integra a plataforma +Brasil.

Figura 3 - Fases dos Convênios



Fonte: Portal da Transparência (BRASIL, 2021c).

Ressalte-se que, na hipótese de o ente federativo receber o recurso federal, mas não prestar contas ou tiver sua prestação de contas rejeitada, o trâmite entrará numa outra fase, denominada tomada de contas especial.

2.3.4.1 Proposição


Compete ao ente federativo buscar interesse junto à autarquia federal dos

recursos de que necessita para realizar seus projetos desejados. Todavia, o orçamento público é limitado e sujeito a reduções, conforme as prioridades definidas pela União com base na LDO.

O início do processo de solicitação de recursos federais se dá na realização de análise e identificação das principais necessidades locais. Com base no conhecimento da realidade socioeconômica local é que são definidas as áreas prioritárias que necessitam de imediata intervenção estatal (TCU, 2016).

O ente federativo formaliza a solicitação de recursos federais por meio de uma proposta de plano de convênio que é composta por: número e ano da proposta, descrição do objeto do convênio, justificativa para o convênio e os dados da prefeitura ou da organização pública proponente ao convênio, conforme especificado na Figura 4 abaixo.

Figura 4 – Proposta de Convênio da Prefeitura de Rurópolis/PA

	MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLV. DA AMAZONIA PORTAL DOS CONVENIOS SICONV - SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS
Nº / ANO DA PROPOSTA: 029677/2018	
OBJETO: Aquisição de uma Retroescavadeira	
JUSTIFICATIVA: O município de Rurópolis/PA está localizado a 1.170 km de Belém – PA, no entroncamento da Rodovia Transamazônica com a Rodovia Cuiabá – Santarém, facilitando as vias de acesso a todas as regiões brasileiras, seu processo de colonização constituiu-se com imigrantes de todas as regiões brasileiras em busca de terra fértil para trabalhar na agricultura, baseado em pequenos investimentos para o micro produtor. Este processo contribui para fortalecer a agricultura local, instituindo-se portando hoje um município com uma forte vocação agrícola. Esse processo também teve uma forte influência no espaço territorial, estabelecendo-se uma malha viária com aproximadamente 2.700 km de estradas vicinais, na qual os produtores rurais mantêm seus lotes com predominância da agricultura familiar. A necessidade de investimentos que possibilitem o acesso e a trafegabilidade de suas vicinais vem sendo cada vez mais prioridade para a atual gestão. A aquisição de uma Retroescavadeira ajudará na manutenção das estradas e vicinais, o principal beneficiado será o pequeno produtor, possibilitando a comercialização da produção local e permitindo a sua competitividade, assim como, outros benefícios para a comunidade rural facilitando também o transporte de pessoas, o incentivando o intercâmbio de comunidades rurais e a manutenção das crianças nas escolas. Vale ressaltar que o presente pleito contará com aporte financeiro oriundo da Emenda Parlamentar nº 32600008, de autoria do Deputado Federal José Priante PMDB/PA.	
1 - DADOS DO CONCEDENTE	
CONCEDENTE: 20602	NOME DO ÓRGÃO/ÓRGÃO SUBORDINADO OU UG: SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLV. DA AMAZONIA

Fonte: SUDAM (2021).

As proposições de convênios que estiverem enquadradas dentro de áreas de prioridade do governo federal detêm maiores chances de contemplação com recursos dos convênios federais. Para propor a pactuação de convênio federal, o ente

federativo deve providenciar seu credenciamento na plataforma +Brasil, informando seus dados institucionais. O credenciamento é um procedimento feito uma única vez pelo ente público, o que permite a apresentação de propostas e a participação de chamamentos públicos para os programas federais disponíveis no SICONV (SENADO FEDERAL, 2012).

Para a apresentação da proposta, é necessário no mínimo as seguintes informações: descrição do objeto, a justificativa para a pactuação, estimativa de recursos necessários, previsão de prazo para execução e informações sobre a capacidade gerencial e técnica para a execução do objeto (BRASIL, 2016).

A proposta de trabalho é uma peça preparatória para o plano de trabalho do convênio. O Plano de trabalho é a base para a execução do convênio, uma vez que se definem etapas e metas sob a perspectiva operacional e financeira que devem ser cumpridas. O plano de trabalho (Figura 5) deve conter os seguintes elementos: justificativa para a celebração, descrição completa do objeto, descrição de metas e etapas de execução, compatibilidade dos custos com o objeto e o cronograma de desembolso (SANTANA, 2016).

O Projeto Básico, ou Termo de Referência, é integrado ao plano de trabalho, por isso, deve ser fornecido conjuntamente pelo ente proponente. Segundo o acórdão do TCU nº 2.628/2007 - Plenário, no firmamento de convênios, os projetos básico e executivo devem apresentar os elementos necessários a identificar claramente os serviços e obras a serem realizados, bem como as especificações técnicas a serem considerados, os materiais a serem utilizados, os custos unitários relativos ao objeto e o orçamento detalhado dos quantitativos.

Figura 5 - Plano de Trabalho de Convênio

5 - PLANO DE TRABALHO			
Meta nº:			
Especificação:			
Unidade de Medida:	Quantidade:	Valor:	
Início Previsto:	Término Previsto:	Valor Global:	
UF:	Município:	CEP:	
Endereço:			
Etapa/Fase nº:			
Especificação:			
Quantidade:	Valor:	Início Previsto:	Término Previsto:

6 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO MINISTERIO DA CIDADANIA	
MÊS DESEMBOLSO:	ANO:
META Nº:	VALOR DA META:
DESCRIÇÃO:	
VALOR DO REPASSE:	PARCELA Nº:

7 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO MUNICIPIO DE OURILANDIA DO NORTE	
MÊS DESEMBOLSO:	ANO:
META Nº:	VALOR DA META:
DESCRIÇÃO:	
VALOR DO REPASSE:	PARCELA Nº:

Fonte: SUDAM (2021).

De acordo com a jurisprudência do TCU, o plano de trabalho de convênios federais deve apresentar a completa especificação do bem público e, na ocasião de obras públicas, o projeto básico contemplará elementos necessários e suficientes para caracterizar, com exatidão, a obra, sua viabilidade técnica, custos, fases e prazos de execução (TCU, 2008).

O acórdão do TCU nº 2.759/2019 - Plenário estabelece como obrigação da administração identificar em cada peça técnica que compõe o Projeto Básico ou o Executivo, as plantas, composições de custos, cronograma físico-financeiro e outros, por meio das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos responsáveis por sua elaboração, com o fim de imputar e identificar a responsabilidade (TCU, 2019).

A ART é o instrumento que atesta quem foi o técnico responsável pelo serviço ou obra realizada, assegurando que certo empreendimento está sob a coordenação de um profissional habilitado, o qual assume os riscos decorrentes da má execução do objeto do convênio ou responsabilidade por danos (BRASIL, 1977).

Um dos documentos indispensáveis junto ao projeto básico é a ART, que deve ser apresentada antes da celebração, sendo facultado ao concedente exigí-los depois,

desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos, conforme artigo 21 da PI nº 424/2016 (BRASIL, 2016).

Em convênios cujo produto é obra pública, o custo global será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)⁶, exceto em obras de infraestrutura de transporte (BRASIL, 2013).

Um dos componentes fundamentais na elaboração do projeto básico para obras públicas de um convênio federal é a composição do BDI⁷ (Benefícios e Despesas Indiretas) para obras públicas. Conforme o artigo 9º do Decreto nº 7.983/2013, o preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI (BRASIL, 2013).

A decomposição detalhada do BDI é condição obrigatória do plano de trabalho, devendo contemplar os elementos mínimos estabelecidos no artigo 9º do Decreto nº 7.983/2013 (MANUCCI, 2022). Para o Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso (TCE/MT), a precisa composição do preço do BDI é fator relevante para o planejamento de obra pública, para que os riscos de superfaturamento, de sobrepreço, pagamentos em duplicidade ou indevidos, mudanças de contratam que excedem os limites contratuais e outros possam ser evitados (TCE/MT, 2017).

De acordo com as orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas do TCU, para um adequado cálculo e aplicação do BDI, o estudo de preços deve ser realizado comparando preço contratado com o preço de mercado. O preço contratado precisa ser igual ou menor ao de mercado. A análise isolada de um componente de preço do BDI é insuficiente para se concluir a comparação de preços. Além disso, a ocorrência de BDI elevado pode fazer preço dos novos serviços superiores aos de mercado (TCU,2014). Segundo Tisaka (2006), são erros comuns em orçamentos de obras os erros conceituais. Despesas consideradas por engano como custos indiretos continuam a compor o BDI, a exemplo dos custos com a montagem de canteiro de obras públicas.

⁶ É um documento legal que identifica o responsável técnico por um serviço prestado ou uma obra realizada (MANUCCI, 2022).

⁷ É o elemento que permite inserir na estimativa de gastos em planos de trabalho de obras de engenharia civil, custos indiretos, ou seja, despesas relacionadas indiretamente com insumos que serão usados, e que acabam onerando no custo total da obra (BRASIL, 2022a).

Outro documento essencial à celebração do convênio de obras públicas é a licença ambiental. Caso o Município esteja desprovido desse documento, poderá ser firmado o convênio sob cláusula suspensiva, isto é, tendo que ser entregue até certo prazo determinado pela autarquia federal, estando sujeito à extinção do convênio, na hipótese de não atender a essa condição do pacto (BRASIL, 2016).

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os principais empecilhos para se conseguir uma licença ambiental são: a falta de avaliação ambiental estratégica, a falta de apoio de instrumentos de gestão territorial, o excesso de burocracia nos trâmites para tal na administração pública federal e a crise institucional das organizações públicas dessa competência (IPEA, 2017).

Dos entraves citados acima, destaca-se a falta de apoio de instrumentos de gestão territorial, em que não há integração entre os planos de desenvolvimento regional com os planos setoriais de infraestrutura, em razão de serem geridos por organizações públicas distintas (IPEA, 2017).

Havendo coesão entre programas, planos de desenvolvimento e políticas de governo, esses obstáculos se não deixarem de existir, irão diminuir. Do contrário, a tendência é o tratamento diferenciado e individualizado de cada programa ou projeto estatal, acarretando impedimentos diversos (IPEA, 2017).

Segundo o Acórdão 2.306/2009-Primeira Câmara do TCU, é irregular a celebração de convênio federal na falta de documentos essenciais, dentre os quais a licença ambiental exigida (TCU, 2009). Ainda pela fase de proposição, o artigo 25, 1º§, inciso IV, alínea d, da LRF determina que o proponente deve dispor de um valor de contrapartida, isto é, uma porcentagem definida pela LDO que deve ser calculado sobre o valor total do convênio.

Para finalizar essa fase, necessita-se empenhar recursos que serão aplicados na consecução do objeto, tendo em vista que, é obrigatório para a administração pública realizar empenho prévio à realização de despesa e, por conseguinte, à celebração de convênio, conforme o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64. O empenho precisa ser prévio, a fim de reservar uma parcela do orçamento da autarquia federal para assunção de obrigações com o referido programa da União.

2.3.4.2 Celebração

Em termos de celebração, é necessário que o ente público, Estado ou

Município, atenda diversos requisitos de plena adimplência e regularidade junto à União. O artigo 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016, conjuntamente com a LRF e a LDO, trazem esses requisitos, dentre os quais, menciona-se: regularidade previdenciária, regularidade fiscal, aplicação mínima de recursos na área da saúde, dentre outros.

Existem vedações determinadas em lei para o repasse de recursos federais. Cita-se como exemplo, considerando o princípio da moralidade, a proibição de celebração de convênio com ente privado sem fins lucrativos cujo dirigente seja membro de qualquer um dos poderes, do TCU ou do Ministério Público, servidores, assim como respectivos cônjuges e parentes de 2º grau (BRASIL, 2016).

Subtende-se que um convênio federal não pode ter fins lucrativos, portanto, o partícipe não pode ser um ente com fins lucrativos. Outrossim, fica impedido de celebrar convênio o ente público ou privado com inadimplência no Cadastro Único de Convenientes (CAUC)⁸.

Com base no princípio da economicidade, é proibido o firmamento de convênio para aquisição de equipamentos, cujo valor do repasse seja inferior a cem mil reais, conforme o artigo 9º, alínea b, inciso V da Portaria Interministerial nº 424/2016 (BRASIL, 2016). Devido ao custo alto para os trâmites dessa parceria, torna-se inexecutável a pactuação de convênio de valor irrisório.

Também há a impossibilidade de celebração do convênio cujo objeto venha ser realizado também com recursos externos, exceto quando o recurso advém de uma operação de crédito, conforme o artigo 9º, alínea d, inciso V da Portaria Interministerial nº 424/2016 (BRASIL, 2016). Essa medida objetiva precaver a interrupção de obra ou serviço, em razão da dependência de recursos de terceiros.

Além disso, é preciso que o ente proponente tenha capacidade gerencial e técnica para a execução do objeto, e que esse esteja vinculado ao programa federal trabalhado pela autarquia federal (BRASIL, 2016). Por isso, é proibida a pactuação com ente público ou privada com interesse diferente do programa federal tratado.

Ao pactuar um convênio, o Termo deve conter cláusulas essenciais, entre as quais a obrigação de prestar contas dos recursos percebidos no prazo de 60 dias após

⁸ É um serviço que fornece informações sobre os entes adimplentes para transferências voluntárias, disponibilizando informações sobre a situação de cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração de acordos para transferências de recursos federais.

o término da vigência ou da entrega do bem ou serviço público. Portanto, um dos pressupostos à celebração é a cláusula, prevendo o dever de prestação de contas (CANDEIA, 2005).

O instrumento de pactuação é denominado de termo de convênio (Figura 6), que contém cláusulas facultativas e obrigatórias, determinando obrigações e exprimindo a vontade dos partícipes. Dentre as cláusulas obrigatórias, destacam-se: obrigações, o objeto, cronograma de desembolso, vigência, dotações orçamentárias, contrapartida, dentre outras (BRASIL, 2016).

Figura 6 - Termo de Convênio - SUDAM

MNP – CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO

ANEXO IX – MODELO DE TERMO DE CONVÊNIO

**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA**

CONVÊNIO Nº XXXXXX/ANO, QUE ENTRE SI CELEBRAM A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM E A PREFEITURA MUNICIPAL DE NOME/ESTADO PARA A EXECUÇÃO DO PROJETO DE "NOME DO PROJETO".

A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, Autarquia Federal, criada pela Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007, inscrita no CNPJ sob o nº 09.203.865/0001-77, sediada nesta cidade à Travessa Antônio Baens, nº 1113, Marco, CEP 66093-082, Belém/PA, doravante denominada **CONCEDENTE**, neste ato representada pelo seu Superintendente, o Sr. **NOME**, portador da Carteira de Identidade nº XXXXXX Sesp/PA e do CPF/MF nº XXX.XXX.XXX-XX, residente e domiciliado na ENDEREÇO, e a **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOME-ESTADO**, com sede na ENDEREÇO, inscrita no CNPJ/MF sob o nº XX.XXX.XXX/XXXX-XX, denominada **CONVENIENTE**, representado pelo Prefeito **NOME**, brasileiro, portador da Carteira de Identidade Nº XXXXXX SSP/AC e do CPF no XXX.XXX.XXX-XX, residente e domiciliado no referido Município, na ENDEREÇO, resolvem celebrar o presente Convênio, regendo-se pelo disposto na LDO de nº XX.XXX de XX de MÊS de ANO, na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, na Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, no Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, no Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e Portaria Interministerial nº 311, de 30 de Julho de 2015 e consoante o processo nº 59004/000557/2015-48, mediante as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO
Constitui objeto do presente Convênio a execução do projeto de "NOME", conforme discriminação detalhada do Plano de Trabalho, constante do Portal dos Convênios, aprovado eletronicamente naquele sistema, como se aqui estivessem transcritos.

CLÁUSULA SEGUNDA – OBRIGAÇÕES
I – DO CONCEDENTE:

- repassar os recursos financeiros ao CONVENIENTE, obedecendo ao cronograma de desembolso constante no Plano de Trabalho, e conforme o disposto na CLÁUSULA QUINTA;
- notificar a Assembleia Legislativa do Estado ou a Câmara Municipal do município a celebração deste Convênio, no prazo de até 10 (dez) dias, bem como da liberação de recursos financeiros correspondentes, no prazo de até 2 (dois) dias úteis;
- analisar a prestação de contas dos recursos aplicados na consecução do objeto deste Convênio, na forma e prazo fixados no art. 64 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e alterações posteriores.

Fonte: SUDAM.

O cronograma de desembolso indica a data prevista do repasse do recurso. Se parcelado, dispondo o aporte correspondente a cada parcela. O objeto é a peça-chave para a definição de etapas e metas do convênio a serem cumpridas, enquanto as obrigações são as atividades a serem realizadas para a regular execução desse objeto. A dotação orçamentária especifica o valor a ser repassado por cada ente, indicando a ação financeira e natureza de despesa relacionada com programa federal (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

Em observância ao princípio da publicidade, o ente federal concedente deve providenciar a publicação do extrato do convênio no diário oficial da união em até 20 dias da respectiva assinatura, condição indispensável à eficácia do termo de convênio. Entretanto, no decorrer da vigência, o convênio pode ser extinto, mediante desistência de qualquer dos partícipes; porém, no caso de descumprimento das cláusulas do termo de convênio, haverá rescisão do pacto, sendo instaurada a Tomada de Contas Especial para apuração de possíveis danos ao erário, se houver (BRASIL, 2016).

O cuidado com a prestação de contas e a execução do objeto do convênio começam na fase de elaboração do Termo de Convênio. O objeto deve estar especificado de forma detalhada, com precisão e clareza. No Plano de Trabalho, deve estar descrito com exatidão e objetividade: onde será entregue o objeto pactuado; a quantidade e a caracterização dos bens ou serviços a serem adquiridos (AGUIAR *et al.*, 2008).

São comuns os convênios auditados pelo TCU, nos quais os objetos de convênios foram descritos de forma imprecisa e vaga. Outra falha comum durante a execução do convênio é quando ocorrem ajustes e mudanças em relação aos termos do pacto, sejam relacionadas a tempo, quantidade, especificação, dentre outros, sem a devida formalização de termos aditivos, impedindo o reconhecimento do que foi verdadeiramente executado com os recursos do convênio (AGUIAR *et al.*, 2008).

2.3.4.3 Execução

É a etapa em que o conveniente procura realizar o objeto pactuado, sob as diretrizes do plano de trabalho previsto e do programa federal. Essa fase está condicionada com a liberação do recurso pelo concedente e do depósito da contrapartida pelo conveniente. Esse pagamento ocorre em conformidade com o cronograma de desembolso pactuado, podendo ser acordado que valor seja repasso em parcelas (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

Durante o início de obra pública de convênio, é necessária uma placa que a identifique. Conforme a Resolução nº 75/2014 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU), no art. 8º, a placa de identificação de obra deve constar no local de sua execução, em lugar visível e legível ao público. Todavia, o fornecimento, a afixação e a manutenção da placa são de responsabilidade exclusiva do responsável pela execução da obra ou serviço. A falta de identificação de obra

pública de convênio infringe o princípio da publicidade, tendo em vista que se tem recursos públicos aplicados àquele serviço. A indicação de responsável técnico é um direito social à informação, para certificar que aquela obra está sendo executada por profissional hábil (BRASIL, 2014).

A falta de placas de identificação de obras públicas de convênios ou a ausência de seu boletim de medição são irregularidades que não resultam em danos ao erário, mas é de responsabilidade do conveniente registrar no SICONV os dados dos executores e de fiscalização de obras e os boletins de medições. A transferência dos recursos do convênio será realizada via conta corrente específica do convênio, funcionalidade do SICONV, denominada Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV) (BRASIL, 2016).

Caso o valor do convênio ocorra em parcelas, a liberação do 1º aporte está condicionada à conclusão da análise técnica e do aceite do processo licitatório pelo órgão federal concedente. Já as demais parcelas estão condicionadas à execução de, no mínimo, 70% das parcelas anteriormente percebidas (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

Conforme o § 7º, inciso XX do art. 7º da PI 424/2016, é vedado o aproveitamento de licitação que se tratar de obras ou serviços de engenharia nas hipóteses de:

a) projeto diferente do aprovado ou em desacordo com o estabelecido no projeto básico, ou termo de referência aprovado, sob pena de rescisão do instrumento pactuado;

b) quando publicada antes de aprovado o projeto básico.

Contudo, há uma exceção. A licitação antes da aprovação do projeto básico só poderá ser aproveitada caso a empresa contratada aceite aderir aos valores e serviços aprovados no projeto básico e que constam no plano de trabalho, sobretudo o parecer favorável pelo concedente, conforme a alínea “b”, inciso II, Art. 6º da PI 424/2016 (BRASIL, 2016); do contrário, será antieconômico para a União, que dispenderá de recursos em busca do ressarcimento.

A legislação vigente sobre convênios define que é de responsabilidade do ente concedente verificar a realização do procedimento licitatório, referente ao objeto do convênio, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame, aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência, referente ao enquadramento do objeto ajustado com o efetivamente

licitado e ao fornecimento de declaração expressa, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis (BRASIL, 2016).

Ao se firmar contrato para fornecimento do produto do convênio, o conveniente precisa se atentar para a inclusão de cláusula compulsória no contrato, a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referente ao objeto contratado, aos servidores do ente concedente e dos órgãos de controle externo e interno, conforme o art. 43 da Portaria Interministerial (PI) nº 424/2016 (BRASIL, 2016). Nesse mesmo entendimento, a jurisprudência do TCU estabelece que o termo de convênio deve conter como cláusula obrigatória que o conveniente estabeleça essa medida na contratação de terceiros para a execução do convênio (TCU, 2012b).

Reforça-se que, para o repasse do recurso, é usada uma conta específica para o convênio, e enquanto não houver movimentos, os recursos serão aplicados em fundo de investimento de curto prazo ou caderneta de poupança, sendo vedado o aproveitamento de rendimentos dessa conta para ampliação ou acréscimo de metas ao plano de trabalho, devendo ser devolvido quaisquer resquícios do repasse e dessa aplicação à conta única do tesouro (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

No decorrer da execução, até 30 dias do término da vigência, poderá haver ajustes no convênio, sendo vedada a alteração do objeto. Mediante anuência do órgão concedente, poderá haver acréscimo do valor pactuado e o período de vigência pode ser ampliado (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

Contudo, essas alterações deverão ser formalizadas por termo aditivo que passará pelas demais etapas e atividades da celebração: solicitação do pleito, aprovação da área técnica, apreciação do setor jurídico, assinatura do termo e publicação (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

Vale ressaltar que, todos os comprovantes de licitação, de pagamento, extrato bancário e demais documentos necessários à prestação de contas dos recursos federais percebidos devem ser inseridos no Sistema SICONV pelo conveniente, enquanto o órgão concedente deve inserir os pareceres, ordem de empenho e os termos inerentes ao respectivo convênio (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

A execução deve ser acompanhada e supervisionada por um servidor designado pelo órgão federal concedente, o qual, geralmente, é o responsável pela emissão do parecer físico sobre a realização do objeto (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

Dependendo do valor repassado, a quantidade de vistorias “*in loco*” varia entre

1 a 5 vitórias. Há casos em que a lei prevê a liberação de duas parcelas consecutivas, só mediante a essas vitórias (BRASIL, 2016).

Durante esse acompanhamento da execução do objeto, serão verificados: a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, a compatibilidade entre a execução e o que fora estabelecido no plano de trabalho; a regularidade das informações prestadas pelo conveniente no SICONV; e o cumprimento das metas pactuadas no plano de trabalho (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

Enfatiza-se que a análise da conformidade financeira deve ser feita durante toda a execução do convênio (BRASIL, 2016).

Em caso de constatação de falhas de execução, o responsável do órgão concedente pelo acompanhamento, tomará as medidas necessárias ao saneamento, em busca de levar a termo o pacto. Todavia, todas as ocorrências constatadas serão registradas no sistema SICONV.

A mera entrega de um bem ou fornecimento de um serviço público, conforme os Termos do Convênio, sem que haja a documentação correspondente, não demonstra que o objeto tenha sido entregue com os recursos correspondentes, isto é, não comprova o bom e regular uso dos recursos públicos (AGUIAR *et al.*, 2008).

Os documentos referentes à execução do convênio devem ser minuciosamente apreciados antes de sua inserção na plataforma +Brasil, a fim de que não fruste a prestação de contas do convênio. A ART e demais documentos referentes ao convênio cujo objeto seja inerente a convênios de obras públicas, tais como, gráficos, orçamentos, especificações, dentre outros, é obrigatória, além da assinatura; deve ser precedida do nome da empresa prestadora de serviço e registro no conselho profissional, sob pena de infração legal (BRASIL, 2022d).

O regular registro de fiscalização de uma obra pública é um ato vinculado⁹, sendo essencial a proceder à liquidação e aos pagamentos dos serviços referentes ao produto do convênio (TCU, 2010). Para que haja uma apropriada prestação de contas, é necessário haver nexos causal do objeto realizado com os saques e os créditos. Além desse nexo, é preciso que os débitos do extrato do convênio estejam condizentes com os pagamentos realizados, os quais devem refletir as notas fiscais atestadas, coerentes com as datas dos desembolsos e com a vigência do convênio. O gestor deve se respaldar sobre a aplicação dos recursos recebidos de maneira que

⁹ são os atos em que a legislação não deixou margem de escolha na atuação da gestão Pública (PIETRO, 2014).

não restem dúvidas sobre sua destinação (AGUIAR *et al.*, 2008).

2.3.4.4 *Prestação de Contas*

Com fundamento no artigo 70, parágrafo único da Carta Magna de 1988, é a fase final do pacto. A partir do surgimento do SICONV, a execução e a prestação de contas passaram a ser simultâneas, uma vez que todos os documentos referente à aquisição do objeto e dos seus respectivos trâmites, inclusive licitatório ou dispensa desse, devem estar inseridos e registrados no sistema.

Mais precisamente, a prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da 1ª parcela dos recursos do convênio, conforme o artigo 59, inciso I, da Portaria Interministerial 424/2016 (BRASIL, 2016).

Todavia, o prazo legal para a prestação de contas é até 60 dias da data de entrega do bem público ou do fim da vigência do convênio, o que ocorrer primeiro. Esse prazo pode ser prorrogado por até mais 45 dias pelo ente federal concedente (BRASIL, 2016). De posse da prestação de contas, o ente federal concedente tem o prazo de 1 ano para analisá-lo, com base no parecer técnico das áreas competentes do concedente (BRASIL, 2016).

Em complementação à análise da conformidade financeira, o ente conveniente deve fornecer na prestação de contas, além das demais documentações já inseridas durante a execução: relatório de cumprimento do objeto; a declaração de realização dos objetivos a que se propunha o convênio, comprovação do recolhimento dos recursos, quando houver; e o termo de compromisso a respeito da guarda da documentação comprobatória por 10 anos (BRASIL, 2016).

A análise da prestação de contas será feita com base nos documentos supracitados, no encerramento da vigência do convênio pelo ente concedente, sendo que esse deve registrar o recebimento da prestação de contas no SICONV. A análise da prestação de contas do concedente pode resultar em: aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição (BRASIL, 2016; SANTANA, 2016).

Os documentos fornecidos na prestação de contas permitem à administração pública verificar a legalidade dos atos praticados e comprovar a plena realização do objeto do convênio (TCU, 2016).

A apresentação de documentos fiscais sem o devido atesto, na prestação de contas, pode ser caracterizado como erro formal, desde que os elementos nele

apresentados estejam adequados para comprovar a regularidade dos pagamentos realizados (TCU, 2020a).

Fernandes (2019) orienta que o atesto de fatura e testifica a entrega do produto em conformidade com aspectos físicos e operacionais em contrato com terceiros. Em outras palavras, a ausência de atesto de recebimento de bem ou serviço público em documentações fiscais consideradas é tida como falta de fiscalização por parte da administração pública em relação à sua entrega. Fonseca (2021) afirma que o gestor público que testifica o cumprimento integral de um objeto de convênio sem considerar o plano de trabalho aprovado estará sujeito a ônus administrativo.

De acordo com o Acórdão 3.872/2011 - Segunda Câmara, são inidôneas, para prestação de contas, as notas fiscais emitidas após a data limite para sua emissão, (TCU, 2011). Já segundo o Acórdão 4.593/2010 - Segunda Câmara, o registro de fiscalização do produto de um convênio é controle indispensável da administração, propiciando à gestão informações sobre a realização do cronograma de execução e a conformidade da qualidade fornecida (TCU, 2010).

Os critérios para pagamento de serviços de obras e bens públicos devem prever não apenas a entrega do produto, mas também os resultados a serem alcançados (TCU, 2021). A aprovação ocorre quando o parecer físico atesta - em termos de qualidade, economicidade e quantidade, a regularidade do fornecimento do bem público. Somado a esse, também o parecer financeiro testifica a regular aplicação dos recursos. Por outro lado, a aprovação com ressalva ocorre quando evidenciada impropriedade ou outra falta de caráter formal de que não resulte danos ao erário (BRASIL, 2016).

A rejeição da prestação de contas ocorre quando um dos pareceres físico ou financeiro testifica a má e irregular aplicação dos recursos federais, podendo haver glosa do valor total ou parcial repassado pelo concedente (BRASIL, 2016). Conforme o Acórdão 5.170/2015 - Primeira Câmara, a mera execução física do produto do convênio ou parte desse não demonstra a regular aplicação dos recursos de convênio firmado com a União. É preciso que o gestor comprove o nexo entre os recursos recebidos e os documentos referentes à execução (TCU, 2015).

A comprovação do emprego dos recursos federais deve ser fornecida com todos os elementos suficientes e necessários para comprovar a plena certeza do regular e bom uso dos recursos estatais, pois a apresentação de documentação impossibilita o nexo entre a causa do bem ou obra pública e os recursos transferidos

(TCU, 2012a).

A ausência de especificação do convênio em documentos fiscais é considerada erro formal, desde que contenham outros elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados ao produto do convênio (TCU, 2020b). A falta de identificação do convênio nas notas fiscais ou nos recibos das despesas realizadas pode ser considerada falha formal, se esses comprovantes contiverem outros elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados ao objeto pactuado e, portanto, não houver prejuízo à comprovação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto (TCU, 2020b).

Confrontando essas últimas jurisprudências do TCU supracitadas, segundo o Acórdão 18.175/2021 - Primeira Câmara, a falta de identificação do convênio nos documentos fiscais não é um mero erro informal, mas se caracteriza como ausência de nexo entre a causa da despesa e o recebimento do recurso para a realização do convênio (TCU, 2021). Na hipótese de reprovação da prestação de contas ou na omissão dessa pelo ente convenente, esse será notificado e, caso não tome providências, será registrado inadimplência no sistema SICONV, dentro de 45 dias da ciência (BRASIL, 2016).

O Acórdão 5.782/2014 - Segunda Câmara do TCU estabelece:

A ausência da prestação de contas conduz ao raciocínio da completa inexecução do objeto conveniado quando inexistem nos autos elementos que demonstrem o contrário (TCU, 2014).

A omissão no dever de prestar contas é um descumprimento da legislação vigente, viola o princípio da transparência na prática dos atos de gestão e ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública (FONSECA, 2021).

Fonseca (2021) denomina a conduta de omissão de prestação de contas como “culpa presumida”, considerando que cabe ao gestor responsável comprovar o correto uso dos recursos federais.

Se o convenente deixar de prestar contas inserindo as documentações exigidas no SICONV, poderá fazê-lo mediante apresentação física dos documentos, descaracterizando assim a omissão no dever de prestar contas (TCU, 2021).

Mesmo que o gestor apresente a prestação de contas incompleta e insatisfatória, eliminaria a caracterização da irregularidade por omissão no dever de prestar contas. Nessa hipótese, o gestor público estaria respaldado quanto à sua

conduta, pois o fato de prestar contas, atendendo sua responsabilidade em lei, caracteriza a sua boa-fé (FONSECA, 2021).

De acordo com o Acórdão 446/2016 - Plenário do TCU, a falta de anexação de documentos necessários à prestação de contas no SICONV não constitui em omissão do dever de prestar contas, desde que o conveniente forneça a documentação física, cumprindo esta obrigação (TCU, 2016a).

Quando o conveniente não atende a notificação com vista a sanar uma irregularidade identificada, o concedente instaurará a Tomada de Contas Especial (TCE) e efetuará o registro da inadimplência (CANDEIA, 2005). Além disso, será instaurada a TCE para a apuração e quantificação do dano ao erário decorrente dessas irregularidades e identificação dos responsáveis.

O ônus da prova é daquele que recebeu o recurso público e tem o dever de prestação de contas. O gestor dos recursos deve comprovar o nexo entre o que fora executado e o objeto descrito no Termo de Convênio. Para tanto, os valores creditados na conta do convênio precisam coincidir exatamente com o total de recursos recebidos, somados rendimentos financeiros, se for o caso (AGUIAR *et al.*, 2008).

Figura 7 - Conveniente com registro de inadimplência no SICONV

The screenshot displays the SICONV system interface. At the top, the user profile for SERGIO GUILHERME DOS SANTOS FALESE is shown, along with a navigation menu containing options like 'Cadastro', 'Programas', 'Propostas', 'Execução', 'Inf. Gerais', 'Cadastro', and 'Atemp. e Fiscalização'. Below this, a breadcrumb trail indicates the current location: 'Dados Proposta/Pré-Convênio/Convênio'. A yellow warning box states: 'Este Proponente está inadimplente no SICONV. Para mais informações, favor consultar a situação deste Proponente no Módulo de Verificação de Regularidade na funcionalidade Extrato - Registro de Irregularidades.' Below the warning, a table provides details about the agreement, including its modality, current status (Normal), and execution status (Em execução). A table below that lists digitalized documents, with columns for document name, upload date, and a 'Baixar' button. The document list includes three terms of reference related to Convênio Nº 857811/2018 - IRACEMA - RR.pdf. At the bottom, the proponent's name and CNPJ are listed as 'MUNICÍPIO DE IRACEMA'.

Modalidade	Convênio	Situação no SIAFI	Enviado para o SIAFI - 2016N5001132
Situação de Contratação Atual	Normal		
Situação:	Em execução		
	Empenhado	sim	Publicação Publicado Proposta via Fluxo Automático não
Número do Convênio	857811/2018	Número da Proposta	028487/2018
Número Interno do Órgão	00191/2018		
Número do Processo	59064.000827/2018-90		

Nome Arquivo	Data Upload	
3º TERMO ADITIVO AO CONVÊNIO Nº 857811/2018 - IRACEMA - RR.pdf	25/09/2021	Baixar
1º TERMO ADITIVO AO CONVÊNIO Nº 857811/2018 - IRACEMA - RR.pdf	20/08/2020	Baixar
CONVÊNIO Nº 857811/2018 - IRACEMA - RR.pdf	07/08/2018	Baixar
3º TERMO ADITIVO AO CONVÊNIO Nº 857811/2018 - IRACEMA - RR.pdf	16/08/2020	Baixar

Proponente: CNPJ 01.613.628/0001-67 - MUNICÍPIO DE IRACEMA

Executores
Nenhum registro foi encontrado.

Fonte: SICONV (2021).

Os débitos analisados devem corresponder precisamente com os recibos e notas fiscais referentes aos gastos efetuados durante o convênio. Notas Fiscais, faturas, recibos e demais documentos inerentes às despesas devem ser emitidos em nome do conveniente e devidamente atestados (AGUIAR *et al.*, 2008).

As documentações exigidas para a prestação de contas possuem o fim de verificar o adequado uso dos recursos públicos via convênio e não se constitui em mera formalidade (CANDEIA, 2005). Num convênio, não é competência da Administração Pública comprovar que os recursos repassados tiveram boa ou má aplicação. Ao contrário, o gestor que usou os recursos públicos é quem pesa a obrigatoriedade de demonstrar sua boa aplicação (AGUIAR *et al.*, 2008).

Caso haja saldo remanescente dos recursos repassados, deverão ser devolvidos à conta única do tesouro, no prazo máximo de 30 dias, sob pena de instauração de tomada de contas especial (BRASIL, 2016). Tal irregularidade pode ser evitada em até 30 dias antes de expirar a vigência do convênio por meio de ajuste do pacto, uma vez que o valor poderia ser aplicado para a ampliação da execução do objeto conveniado (MARINHO, 2015).

2.3.4.5 Tomada de Contas Especial (TCE)

É uma fase após a vigência do convênio, cuja finalidade é a apuração de fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, na ocorrência de irregularidade na prestação de contas ou de sua omissão, visando o ressarcimento à União. A TCE é instaurada somente após esgotadas as medidas administrativas, com intuito de regularizar a prestação de contas do recurso federal transferido (BRASIL, 2016).

É obrigatória a instauração da TCE nos seguintes casos: omissão do dever de prestação de contas; inexecução total ou parcial do objeto; desvio de finalidade do convênio; impugnação de despesa; ausência de documentos exigidos na prestação de contas, comprometendo a sua análise, dentre outros (BRASIL, 2016). Durante o processo de TCE, os responsáveis serão inscritos nos cadastros de inadimplentes, que será retirado somente após a regularização das pendências (BRASIL, 2016).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de Pesquisa

Ao iniciar esta pesquisa, considera-se que toda investigação científica se desenvolve a partir da busca por uma solução de problemas, de modo que isto possa auxiliar a compreensão da realidade, bem como orientar as ações a serem tomadas para a transformação da mesma. Nesse sentido, para alcançar uma resolução à problemática desta pesquisa, o processo investigativo deve estar baseado na aplicação de métodos e técnicas, somada a um referencial teórico que contextualize o problema e objeto em questão (PRAÇA, 2015).

No que diz respeito aos caminhos da pesquisa científica, sabe-se que eles devem ser classificados quanto: à sua abordagem, sua natureza, seus objetivos e procedimentos (NASCIMENTO; SANTOS, 2021). Particularmente nesta investigação, o objeto em questão nos orienta a algumas escolhas a serem abordadas em seguida.

A abordagem da pesquisa é qualitativa, pois se define a partir da abordagem de um problema, visando à checagem das causas atribuídas a ele. Os dados obtidos na pesquisa são analisados e interpretados e atribuídos a seus resultados. Mas, predominantemente, a pesquisa será qualitativa, à medida que esta investigação buscará aprofundar-se na compreensão dos processos de convênio, propondo-se a compreender todas as relações que perpassam tais processos do âmbito da SUDAM. De acordo com Holanda e Santos (2014), a pesquisa qualitativa deve produzir informações científicas aprofundadas, buscando compreender e explicar as relações que perpassam o objeto.

Quanto à natureza da pesquisa, esta foi desenvolvida sob a perspectiva aplicada, visto que ela “abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem” (GIL, 2010, p. 26).

Conforme Fleury e Werlang (2017, p. 11):

A pesquisa aplicada concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais. Ela está empenhada na elaboração de diagnósticos, identificação de problemas e busca de soluções.

No que diz respeito aos objetivos, esta pesquisa é tanto exploratória quanto descritiva, considerando que o caminho exploratório pode proporcionar um maior embasamento e familiaridade com o problema, complementando o caráter descritivo da pesquisa, que se destina a descrever, explicar e interpretar o objeto de pesquisa, buscando uma solução ao problema inicial (GIL, 2010).

Em relação aos procedimentos técnicos desta investigação, ela fora desenvolvida a partir de uma pesquisa documental, que utiliza “documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos” (SOUSA; SANTOS, 2020), os quais serão utilizados para obtenção e análise dos dados.

Portanto, esta pesquisa documental, baseada na legislação nacional e nos documentos dos processos de Transferências Voluntárias via Convênios Federais realizados pela SUDAM, nos permitiu uma leitura e compreensão aprofundada sobre tais processos. E neste sentido, as fontes principais serão os arquivos e documentos oficiais da instituição em questão, as quais podemos caracterizá-las, de acordo com Lakatos e Markoni (2010), como fontes primárias.

Inicialmente, foi realizada uma revisão literária, buscando fundamentar a pesquisa a partir da compreensão de aspectos relacionados ao desenvolvimento local, das políticas de desenvolvimento e das diretrizes do PRDA, considerando ser essa uma das ferramentas administrativas essenciais para o desenvolvimento da Amazônia, bem como o norte para a boa aplicação dos recursos públicos federais nos Municípios do Estado do Pará e nos demais Municípios amazônidas.

Em seguida, pesquisou-se sobre os resultados das transferências de recursos federais para o desenvolvimento regional da Amazônia Legal, a fim de analisar até que ponto a aplicação desses recursos por parte da gestão pública de Estados e Municípios da Amazônia Legal tem trazido resultados para o desenvolvimento regional.

Por último, fez-se uma pesquisa literária sobre os conceitos fundamentais das Transferências Voluntárias, para uma melhor compreensão sobre essa temática, uma vez que os convênios são uma das modalidades desse instrumento de pacto interorganizacional.

Esse trabalho consistiu na análise documental dos Convênios finalizados entre a SUDAM com os Municípios do Estado do Pará, no período de 2016 a 2019, fazendo

um levantamento junto à Coordenação de Prestação de Contas de Convênios da SUDAM sobre dados e documentos oficiais relacionados a esses pactos firmados.

A análise documental é uma técnica de identificação de informações concretas em documentos, com base em hipóteses e questões de interesse (LIMA JÚNIOR *et al.*, 2021). Para Favero e Centenaro (2019), a pesquisa documental consiste naquela com base em documentos originais, sobre os quais nenhum autor aplicou-lhes tratamento analítico.

Os documentos oficiais a serem analisados nessa investigação científica são: plano de trabalho, termo de convênio, parecer físico e o parecer financeiro dos convênios da SUDAM com municípios Paraenses.

No plano de trabalho consta o objeto do convênio - que é a essência da necessidade de o município ser destinado a uma aquisição ou realização de obra de infraestrutura. Dentre os insumos necessários, o plano contempla o valor estimado e o cronograma de execução para a obtenção do objeto do convênio.

Já o termo de convênio, além de ser o instrumento de formalização do pacto, contém as cláusulas desse acordo, além da determinação do valor repassado e do bem público (objeto do convênio), conforme inicialmente estabelecido no plano de trabalho.

Por fim, os pareceres técnicos físicos e financeiros da SUDAM apontam se o município cumpriu realmente com o que foi estabelecido no plano de trabalho formalizado pelo termo de convênio, sendo que o parecer físico testifica se o bem público foi adquirido conforme especificado no plano.

Já o parecer financeiro atesta se todas as despesas realizadas com seus respectivos valores estão em conformidade com o plano de trabalho, isto é, se o recurso aplicado está como consta no referido plano pactuado no convênio.

Serão feitas a avaliação dos Convênios finalizados no período compreendido entre 2016 e 2019 entre a SUDAM e os municípios Paraenses a fim de se identificar as principais falhas de execução e se têm sido coerentes com o PRDA.

Quadro 2 – Tipos de documentos oficiais analisados e sua importância nesta pesquisa

DOCUMENTO OFICIAL PESQUISADO	FUNÇÃO ADMINISTRATIVA	IMPORTÂNCIA PARA PESQUISA
Plano de Trabalho	Apresenta detalhamento do bem público (produto ou serviço) em termos de: descrição do objeto, justificativa de sua necessidade, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas e dentre outras especificações.	Descreve o bem público a ser adquirido, com o detalhamento do valor estimado, e o cronograma de execução, a ser pactuado no convênio, conforme a PI 424/2016.
Termo de Convênio	Instrumento de pacto entre a organização pública e o município, que formaliza o que fora proposto no plano de trabalho, estabelecendo as normas do acordo.	Estabelece as normas do convênio, conforme a legislação vigente.
Parecer Físico	Atesta que o município adquiriu o bem público, segundo o plano de trabalho.	Comprova se o município adquiriu o bem público (produto ou serviço), conforme especificado no plano de trabalho.
Parecer Financeiro	Testifica que o município realizou as despesas em conformidade com o plano de trabalho pactuado pelo termo de convênios e seus aditivos, o que pode resultar na: a) aprovação da prestação de contas; b) aprovação da prestação de contas com ressalva ¹⁰ ; c) reprovação da prestação de contas.	Declara se o município comprovadamente aplicou os recursos do convênio, segundo o plano de trabalho pactuado pelo termo de convênios e seus aditivos.

Fonte: Elaboração pelo autor com base em informações fornecidas pelos analistas-técnicos da Coordenação de Prestação de Contas da SUDAM (CPC/SUDAM).

Durante a investigação documental, foram acessados os processos eletrônicos de convênios da SUDAM que já tiveram sido prestado contas, sendo cada uma discriminada e organizada em quadros (Quadros 2, 3, 4, 5 e 6) contendo: o número do convênio, o município conveniente, o objeto do convênio e o resultado da análise qualitativa referente a sua coerência ao PRDA. A análise qualitativa, referente à sua coerência ao PRDA, levará em consideração o produto do convênio, justificativa e o objetivo para o convênio com seu devido enquadramento ou não com algumas das diretrizes do PRDA.

¹⁰ Aprovação com ressalva é aquela em que a irregularidade não provocou dano ao erário público, mas decorreu de mero erro formal, a exemplo da falta de um carimbo de uma nota fiscal da prefeitura conveniente (BRASIL, 2016).

A análise do plano de trabalho é necessária, pois nela está contida a descrição detalhada do bem público (produto ou serviço), objeto do convênio, sendo descritos: os insumos necessários para obter aquele bem público; o porquê dessa aquisição e os benefícios para a sociedade local; o tempo e o custo previstos; sobretudo, a justificativa da necessidade de realização do respectivo convênio e da aquisição do bem ou serviço para o desenvolvimento regional.

3.2 Convênios analisados

De acordo com o levantamento feito com o auxílio da Coordenação de Prestação de Contas de Convênios da SUDAM (CPC), durante o período de 2016 a 2019, ao todo foram finalizados 75 convênios entre municípios do Estado do Pará e a SUDAM, sendo que 46 convênios tiveram prestação de contas aprovadas, 10 convênios tiveram prestação de contas reprovadas, 11 convênios tiveram prestação de contas aprovadas com ressalva e 08 convênios foram rescindidos.

Tabela 1 - Número de Convênios Finalizados no Pará: 2016 a 2019

Convênios	Quantidade	%
Aprovado	46	61,33
Reprovado	10	13,33
Aprovado com Ressalva	11	14,67
Rescindido	08	10,67
Total	75	100,00

Fonte: Elaboração com informações fornecidas pelos analistas-técnicos da CPC-SUDAM

Dos 75 convênios finalizados, foram separados para análise da pesquisa 29 convênios assim especificados: 08 convênios rescindidos, 11 convênios com prestação de contas aprovadas com ressalva e 10 convênios com prestação de contas reprovadas.

Do total de 10 convênios que tiveram suas prestações de contas reprovadas e dos 11 convênios que tiveram suas prestações de contas aprovadas com ressalva, serão examinados 04 documentos oficiais respectivos, a saber: plano de trabalho, termo de convênio, parecer físico e parecer financeiro, num total de 84 documentos oficiais examinados. Já em relação aos 08 convênios rescindidos serão examinados

os seguintes documentos: plano de trabalho, termo de convênio e parecer técnico sobre a rescisão, num total de 24 documentos oficiais examinados.

3.3 A Superintendência Do Desenvolvimento Da Amazônia (SUDAM)

Em 1912, por iniciativa do Governo Federal, em decorrência da concorrência no mercado gomífero de borracha asiática da época, foi criada a Superintendência de Defesa da Borracha, posteriormente mudada em Instituto Internacional da Hileia Amazônica, em 1945; já em 1953 sendo Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e em 1966 como Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (DINIZ, 2011).

Criada pelo então Presidente Getúlio Vargas, a SPVEA - como a SUDAM era denominada anteriormente - foi atribuída à execução políticas de desenvolvimento e industrialização para região amazônica, sendo uma autarquia vinculada diretamente à Presidência da República, com sua sede localizada em Belém do Pará (MARQUES, 2013).

Com a ideologia de estatista-desenvolvimentista, a SPVEA fora criada com o fim de desenvolver a economia da Amazônia, integrar a região com as regiões brasileiras e fortificar as fronteiras, numa época em que o Estado teve intensa influência intervencionista na economia. O governo federal atuava por meio da SPVEA, fazendo uso de planos de desenvolvimento para a região e incentivos fiscais para atração de investimento.

Diante do dilema entre ser uma autarquia de caráter nacional, ou seja, sustentada nas políticas de segurança nacional, ou ser uma instituição regional de políticas e programas de fomento para a Amazônia, a SPVEA não conseguiu concretizar planos de desenvolvimento, sendo substituída pela SUDAM, embora tendo instrumentos de ação como fundos de desenvolvimento os incentivos fiscais, programas e planos regionais.

Todavia, em 1965 constataram-se várias deficiências administrativas durante o exercício da SPVEA, dentre os quais, desvios de verbas, excesso de burocratização e centralização administrativa. Por estar sendo regionalmente controlada segundo interesses da oligarquia local, a conclusão a que se chegou foi que a autarquia fracassara como projeto. Por essa razão, foi substituída por uma nova autarquia: a SUDAM, objetivando criar uma entidade pública desenvolvimentista, com uma

legitimidade renovada e de projeto regional sob a supremacia do governo federal (MARQUES, 2013).

Em 2001, por ocorrências de denúncias de irregularidades e extravio de dinheiro público, fora criada a ADA em lugar da SUDAM, extinguindo-se mecanismos de renúncia fiscal, sendo esse substituído pela alocação de recursos ao Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) (SENADO FEDERAL, 2013).

Entretanto, em lugar da ADA, a SUDAM foi recriada em 03 de janeiro de 2007 pela lei complementar federal nº 124. Atualmente a autarquia¹¹, federal é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional e sua sede está localizada na capital paraense - Belém.

Conforme a *website* da Superintendência, a sua missão organizacional é fomentar o crescimento sustentável e incluyente em sua área de competência, agregando competitivamente a base produtiva dos nove estados da Amazônia Legal na economia internacional e nacional. Os estados que abrangem o âmbito de atuação da SUDAM são: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão - oeste do meridiano de 44°.

Consoante com informações do *website* dessa superintendência, os instrumentos principais que viabilizam o exercício da função dessa autarquia, atualmente, são os fundos de desenvolvimento, incentivos fiscais e convênios da SUDAM com entes públicos, governos estaduais e prefeituras localizadas na Amazônia Legal, com a finalidade de realização de atividade ou Projeto de interesse mútuo.

O órgão colegiado de deliberação superior da SUDAM é denominado Conselho Deliberativo (CONDEL), composto por representantes da classe empresarial e da classe trabalhadora de diferentes estados da Amazônia indicados pela Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional das Indústrias, além de governadores dos estados da Amazônia e de Ministros de Estado. Este é um órgão colegiado da SUDAM que acompanha e avalia a execução dos planos dos programas regionais da Amazônia, determinando as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas da autarquia.

¹¹ É uma entidade da administração pública indireta, instituída por lei específica, dotada de personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa e financeira, tendo patrimônio próprio e funções estatais específicas (PIETRO, 2014).

Enfatizam-se algumas competências estabelecidas na lei complementar federal nº 124, em seu artigo 4º, dentre as quais: definir objetivos e metas econômicas e sociais que conduzam ao desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal; propor diretrizes para estabelecer a regionalização da política industrial, que considerem as peculiaridades e potencialidades na região amazônica e criar planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação.

Segundo a lei complementar 124/2007, são instrumentos de ação da SUDAM: planos regionais de desenvolvimento regionais, articulados com os planos federais, estaduais e locais; o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o FDA, programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros; além de outros instrumentos definidos em lei, dentre os quais, destacam-se os convênios, conforme Decreto Nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a).

A SUDAM substituiu a SPVEA, compondo a Operação Amazônia, tendo como objetivo integrar efetivamente a economia da Amazônia ao mercado nacional, em que o governo federal centralizou planos e ações desenvolvimentistas e de modernização da região. Nesse contexto, ampliou os seus instrumentos de ação, sendo o principal deles os incentivos fiscais, possibilitando a atração de investidores para a Amazônia.

Mesmo após a sua substituição pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e posterior recriação, atualmente, a SUDAM tem as seguintes ferramentas: patrocínios, fundos de investimento, planos de desenvolvimento, incentivos fiscais, convênios e outros definidos em lei. Com a elaboração e execução descentralizada de planos e projetos para a Amazônia, a SUDAM atua como catalisador, parceiro e facilitador do desenvolvimento regional.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Realizou-se um levantamento de dados junto a CPC da SUDAM e identificaram-se 75 convênios finalizados no período de 2016 a 2019, dos quais tiveram: 10 convênios com prestações de contas reprovadas; 08 convênios rescindidos; 11 aprovados com ressalva; e 46 com prestações de contas aprovadas.

Serão objetos de análise os convênios aprovados com ressalva, os convênios rescindidos e os convênios cujas prestações de contas não foram aprovadas.

4.1 Os convênios rescindidos

Os convênios são rescindidos nas hipóteses de: inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas, a constatação de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado, ocorrência que enseje a instauração de tomada de contas especial e a ocorrência da inexecução financeira e no caso de inexistência de execução financeira após 180 dias da liberação da primeira parcela.

Conforme o levantamento, somente 08, do total de 75 convênios finalizados no período entre 2016 a 2019 sofreram rescisão. O motivo que ensejou a rescisão de todos os convênios foi o não cumprimento de cláusulas suspensivas¹², em decorrência de vícios apresentados no projeto básico, ou termo de referência.

No convênio da SUDAM com a prefeitura de São João do Araguaia/PA, o produto foi a construção de feira livre. A justificativa no plano de trabalho para a realização do convênio foi a necessidade de um lugar onde o trabalhador rural consegue escoar a produção e vender suas mercadorias, melhorando significativamente a renda e qualidade de vida de sua família.

Observa-se que o produto do convênio com a prefeitura de São João do Araguaia/PA e de Bragança/PA se enquadram com a diretriz do PRDA eixo econômico, visto que os objetivos colaboram para o avanço econômico sustentável, com foco na percepção de produtividade, preservando a sustentabilidade ambiental e a diminuição de desigualdades locais e sociais, conforme o conceito para o eixo

¹² Cláusula que prevê condição a ser cumprida pelo conveniente após a celebração, porém, se não for atendida dentro do prazo estabelecido tornará a celebração sem efeito (BRASIL, 2016).

descrito por Monteiro (2020). Acredita-se que essa entrega contribuirá significativamente em melhoria na renda e qualidade de vida para os munícipes.

Se o convênio proposto pela prefeitura de São João do Araguaia/PA objetivasse promover o fortalecimento de instituições de Pesquisa Desenvolvimento e Inovação no município, por exemplo, estariam em conformidade com a diretriz do PRDA – eixo infraestrutura e econômico. Como também se o convênio envolvesse um projeto contendo explícita ou implicitamente de resultados significativos em termos de desenvolvimento socioeconômico, certamente estaria mais coerente com as diretrizes do PRDA e repercutiria em melhores resultados para o desenvolvimento local e regional.

De maneira oposta, o objeto do convênio de Limoeiro do Ajuru/PA foi a construção de 100 microestações de tratamento de água para atendimento das famílias ribeirinhas na ilha de Araraim. Justificou-se o projeto para sanar um dos principais problemas enfrentados pela população local, que é a falta de saneamento básico e abastecimento de água tratada. O contexto deste convênio está coerente com o Eixo social do PRDA, pois o resultado desse convênio contribui para a promoção do bem-estar, a cidadania e a inclusão social, com foco na igualdade de oportunidades e no acesso a serviços públicos de qualidade.

Destaca-se que o convênio de Limoeiro do Ajuru/PA contribui para a eliminação das desigualdades regionais e corrige a incapacidade de oferta de bens e de serviços públicos, um dos objetivos das transferências intergovernamentais (PAMPLONA, 2013). O produto do convênio que é a implantação de 100 micro estações de tratamento de água para atender a comunidades ribeirinhas está alinhada a diretriz do PRDA: o eixo social, uma vez que promove o bem-estar da comunidade, por meio desse fornecimento de saneamento básico, o qual eliminará um dos principais problemas enfrentados por aquela comunidade: falta de serviços de saneamento e abastecimento de água tratada.

No convênio de Curuá/PA, o objeto foi a pavimentação de vias públicas. O pacto teve como justificativa no plano de trabalho que sua realização contribuirá em amenizar as dificuldades de deslocamento e tráfego rodoviário, beneficiando a comercialização e entrega em tempo hábil de produtos hortifrutigranjeiros de agricultura familiar e da pecuária, entre outros.

Segundo o PRDA, um dos fatores principais que limitam o desenvolvimento regional é a carência de infraestrutura que reflete em modais tais como as rodovias.

O convênio de Curuá/PA está em conformidade com o eixo de infraestrutura, uma vez que facilitará o escoamento da produção, propiciando integração do município aos demais limítrofes, promovendo assim o crescimento econômico sustentável, atendendo ao eixo econômico do PRDA.

Os convênios de Bujaru/PA e de Breu Branco/PA, cujo objeto é a recuperação de estradas vicinais, justificaram-se por necessidades semelhantes aos apresentados pelo Município de Curuá/PA, que é a melhoria do sistema rodoviário, a fim de facilitar o escoamento da produção dos moradores locais, também se encaixando com a diretriz do PRDA do eixo infraestrutura e eixo econômico. Nesse último caso, contribui para o alcance do crescimento econômico sustentado, com foco no ganho de produtividade.

Gomes (2021) conceitua desenvolvimento municipal como um elo de ações de competitividade e de produtividade, promovendo o dinamismo econômico, perseguindo o aperfeiçoamento da distribuição de renda. Os convênios do Bujaru/PA e de Breu Branco/PA objetivam contribuir para a promoção do dinamismo econômico com elos de ações de competitividade e de produtividade, em conformidade com o conceito de desenvolvimento municipal descrito por Gomes.

Por outro lado, o convênio de Afuá/PA teve como objeto a construção de passarelas, com o intuito de manter a mobilidade dos transeuntes. Esse convênio condiz com a diretriz eixo infraestrutura do PRDA. O escopo desse convênio pode, de certa forma, melhorar a mobilidade.

Entretanto, o convênio de Chaves/PA refere-se à construção de Cais que visa a interligações fluviais, que possibilita a integração local e viabiliza o fluxo comercial na região, está condizente com a diretriz do eixo infraestrutura do PRDA, pois contribui para a integração regional do comércio, além de contribuir para o acesso ao turismo local, alinhando-se também ao eixo econômico.

Já no convênio de Breu Branco/PA, o objeto foi a recuperação de estradas vicinais, com o objetivo do escoamento da produção agrícola e promover a exportação de gado para outros centros de consumo, melhorando assim as rendas advindas destas cadeias produtivas. O convênio está alinhado tanto ao eixo de infraestrutura quanto ao eixo econômico do PRDA, pois o resultado desse convênio incentiva o desenvolvimento integrado da infraestrutura, com foco no ganho de competitividade, adentrando ao outro eixo econômico do PRDA, que consiste no alcance de crescimento econômico sustentado com percepção de competitividade.

Possibilitar a condução de iniciativas e ações do setor particular e público, capazes de potencializar a sinergia entre os setores terciários e primários da economia, é um dos objetivos específicos do PRDA, Segundo as autoras Freitas e Lima (2020).

Convênios como os de Breu Branco/PA, objetivando contribuir para a exportação de gado para outros centros de consumo e melhorar as cadeias produtivas, integra as iniciativas do setor público, no caso do convênio da SUDAM, junto às ações do setor privado, a fim de dinamizar a economia local e incentivar a expansão da cadeia produtiva.

No Quadro 3, estão enumerados os convênios rescindidos com resultado da análise qualitativa referente à sua coerência às diretrizes do PRDA:

Quadro 3 – Coerência ao PRDA dos convênios rescindidos, nos municípios do Pará: 2016 a 2019

Nº do convênio	Município	Objeto do convênio	Análise sobre a coerência ao PRDA
867767	S. João do Araguaia	construção de Feira	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo Econômico
867769	Limoeiro do Ajuru	implantação de micro estações de tratamento de água	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo social
867759	Curuá	pavimentação de vias públicas	Condizente com a diretriz o PRDA: eixo infraestrutura
867735	Bujaru	pavimentação de vias públicas	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura e eixo econômico
846712	Chaves	Construção de Cais na vila Arapixi Etapa 1	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
854584	Bragança	Construção de Feira	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo econômico
846704	Afuá	Construção de passarelas em concreto armado	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
867736	Breu Branco	pavimentação de vias públicas	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura e eixo econômico

Fonte: Elaborado pelo autor.

Enfatiza-se que nos convênios rescindidos analisados, a razão da rescisão foi o não cumprimento de cláusulas suspensivas, em decorrência de vícios apresentados no projeto básico, ou termo de referência. A seguir, apresentaremos as principais falhas encontradas nos projetos básicos dos convênios rescindidos.

a) divergência entre o valor estimado para as despesas e os valores de mercado.

A divergência entre o valor estimado para as despesas e os valores de mercado foi um dos percalços, como ocorreu no convênio de Breu Branco. Em convênios de execução de obras de infraestrutura, houve serviços demonstrados em planilha de custos cujos valores estimados estiveram acima da tabela referencial, no caso a Sinapi.

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.983/2013, o custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sinapi.

Ao se elaborar os custos de um projeto básico, deve-se observar se os valores contidos na planilha de custos estão em conformidade com os da tabela Sinapi, no caso de obras de engenharia, nos demais casos em conformidade com a respectiva tabela referencial, caso haja.

b) erros de cálculo e sobre a data-base do orçamento dos custos no projeto básico e termo de referência.

Ocorreram também equívocos na memória de cálculo e sobre a data-base do orçamento dos custos no projeto básico e termo de referência, como houve no convênio de São João do Araguaia e Limoeiro do Ajuru. Outro percalço em ambos os convênios foi a ausência de critérios de medição em planilhas de obras de infraestrutura.

Houve medição inadequada de itens do objeto do convênio, ausência de itens que deveriam constar como objeto do convênio, como foi o caso do convênio de Curuá, em que no seu projeto básico faltou incluir o serviço de piso tátil para acessibilidade nas calçadas no asfaltamento e calçamento de rua, o qual deveria integrar o seu objeto, que fora de pavimentação de vias públicas.

Tais fatos acima citados retratam a falta de profissionais técnicos qualificados em regiões menos desenvolvidas no Brasil, como a Amazônia legal, confirmando o que Souza (2013) e a edição do PRDA 2020-2023 afirmam, que tais regiões são

carentes em termo de capital intelectual e índices baixos de atração de capital humano. Isso acaba refletindo tanto no mercado de trabalho quanto na administração pública regionais.

c) ausência dos documentos específicos no projeto básico.

Certos documentos que compõem o projeto básico também deixaram de ser prestados, como no convênio de Curuá e da prefeitura de Bragança, em que faltou o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) de serviço; enquanto no convênio de Limoeiro do Ajuru apresentou apenas um rascunho sem validade da ART de fiscalização.

Em relação à ausência de BDI e de composições analíticas dos custos unitários a ele inerentes, estes foram equívocos comuns verificados em projeto básico de convênios com a SUDAM. Tais informações são importantes em respaldo ao conveniente sobre o valor global do objeto do convênio, pois qualquer erro ou ausência de dados compromete todo o orçamento para o empreendimento. Quanto maior for o detalhamento, transparência e precisão dos custos indiretos, maior a credibilidade e a segurança em relação ao orçamento no plano de trabalho pactuado e à execução do objeto do convênio.

Quanto à apresentação do rascunho sem validade da ART de fiscalização, a PI 424/2016 em seu art. 21 estabelece que a ART é o documento que deve acompanhar o projeto básico, devendo ser fornecido antes da celebração, sendo facultado ao concedente exigí-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos (BRASIL, 2016).

A ART é o instrumento que atesta o técnico responsável pelo serviço ou obra realizada, assegurando que certo empreendimento está sob a coordenação de um profissional habilitado, o qual assume os riscos decorrentes da má execução do objeto do convênio ou responsabilidade por danos.

A ART e demais documentos referentes ao convênio, cujo objeto é inerente à construção civil, tais como, gráficos, orçamentos, especificações, dentre outros, é obrigatória a assinatura e deve ser precedida do nome da empresa prestadora de serviço e registro no conselho profissional, sob pena de infração legal (BRASIL, 2022d).

No convênio da SUDAM com Bujaru, as inconformidades foram ainda maiores, pois a prefeitura não forneceu os seguintes documentos do projeto básico: a planilha

orçamentária, memorial descritivo, especificações técnicas, memória de cálculo dos quantitativos, cronograma físico-financeiro e desenhos técnicos.

Para a celebração de convênios, os projetos básico e executivo devem apresentar os elementos necessários a identificar claramente os serviços e obras a serem realizadas, bem como as especificações técnicas a serem consideradas, os materiais a serem utilizados, os custos unitários relativos ao objeto e o orçamento detalhado dos quantitativos (TCU, 2007).

Além dessas ocorrências, constatou-se a ausência de preenchimento dos campos da aba “Projeto Básico/Termo de Referência” na Plataforma +Brasil no convênio de São João do Araguaia/PA. As abas da Planilha Orçamentária e Cronograma Físico-Financeiro não foram preenchidos também na Plataforma +Brasil.

De acordo com a jurisprudência do TCU, o plano de trabalho dos convênios federais a serem celebrados devem conter a completa especificação do bem público e, para o caso de obras públicas, o projeto básico deve conter elementos necessários e suficientes para caracterizar, com exatidão, a obra, sua viabilidade técnica, custos, fases e prazos de execução (TCU, 2008). Para o caso do convênio de São João do Araguaia/PA, a prefeitura deixou de fornecer e registrar na Plataforma +Brasil os custos e prazos estimados; com isso, não houve o devido planejamento da obra pública, cuja prestação de contas foi rejeitada, como resultado dessas falhas na gestão dos recursos.

d) projeto básico incompleto ou inconsistente e com incorreções

Outro problema identificado foi a inclusão de itens do projeto básico que não correspondem ao objeto do convênio, como aconteceu no convênio de Curuá em que incluíram como parte do objeto a aquisição de pia para lavar as mãos, tendo como objeto o asfaltamento de vias públicas.

Inconsistência também encontrada foram erros em documentos específicos no projeto básico. Houve ART assinada por responsáveis técnicos não designados para a obra daquele convênio.

Repisando, nos convênios de São João do Araguaia e Limoeiro do Ajuru ocorreu falta de critérios de medição em planilhas de obras de infraestrutura, assim como no convênio de Afuá, em que, na elaboração do BDI, houve informações

divergentes em suas composições com ou sem desoneração de Imposto sobre serviço (ISS).

Aspectos técnicos dos serviços referentes ao objeto do convênio foram outros entraves, como nos convênios de Bragança, em que houve diversas irregularidades técnicas sobre a planta elétrica, indicando a instalação de tomadas médias e configurações da entrada de energia e ramal subterrâneo referente ao objeto de construção da feira municipal.

Tais fatos refletem a falta de qualificação técnica nos municípios do Pará e nos demais da Amazônia, confirmando o que Souza (2013), mencionada em SUDAM (2020), afirma: que regiões menos desenvolvidas, como a Amazônia, são carentes de capital intelectual e possuem índices baixos de atração de capital humano, resultando assim, na carência de pessoal qualificado tanto para o mercado de trabalho quanto na administração pública regionais.

e) ausência de licença ambiental e de documentos congêneres

Um dos pré-requisitos indispensáveis para a celebração de convênio é a licença ambiental prévia, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Inconformidade, bem comum em convênios, devido à dificuldade de obtenção, em razão do trâmite burocrático, foi um dos motivos da rescisão do convênio da Prefeitura de São João do Araguaia/PA.

Outro percalço nos convênios de rescindidos foi a não apresentação do Plano de Sustentabilidade e com o Plano de Gerenciamento de resíduos, ocorridos nos convênios de Afuá.

No convênio de Bragança, a certidão de dispensa de licenciamento ambiental foi apresentada com validade vencida, infringindo o disposto do inciso III do artigo 23 da Portaria Interministerial 424/2016 que estabelece como condição para a celebração do convênio o fornecimento de licença ambiental prévia.

De acordo com o IPEA (2017), os principais entraves para obtenção de licença ambiental são: a falta de avaliação ambiental estratégica, a falta de apoio de instrumentos de gestão territorial, o excesso de burocracia nos trâmites para tal na administração pública federal e a crise institucional das organizações públicas dessa competência.

Dentre os gargalos supracitados, destaca-se a falta de apoio de instrumentos de gestão territorial, em que o autor afirma a inexistência de integração entre os planos de desenvolvimento regional com os planos setoriais de infraestrutura, em razão de serem geridos por organizações públicas distintas (IPEA, 2017).

A partir da integração entre programas, planos de desenvolvimento e políticas de governo, tais entraves, se não deixarem de existir, irão decair. Do contrário, a tendência é o tratamento diferenciado e individualizado de cada programa ou projeto estatal, acarretando em impedimentos diversos (IPEA, 2017).

É irregular a pactuação de convênio federal na falta de documentos essenciais, dentre os quais a licença ambiental exigida (TCU, 2009).

4.2 Os convênios aprovados com ressalva

Segundo o inciso II, do § 2º do artigo 64 da PI 424/2016, a análise da prestação de contas em que foi constatado impropriedade ou falta de natureza formal que não provoque danos ao erário, será aprovada com ressalva (BRASIL, 2016).

Dentre os 75 convênios finalizados no período entre 2016 a 2019, 11 tiveram suas contas aprovadas com ressalva. As principais faltas encontradas foram a falta de atesto de recebimento do produto ou do serviço nos documentos fiscais e da ausência de cláusula de acesso livre no contrato de serviço.

No convênio de Viseu/PA, o objeto foi a implantação de sistema de abastecimento de água para os moradores do município. O acesso ao fornecimento de água potável é um dos fatores relacionado ao saneamento básico, em que vários municípios brasileiros, ainda no século XXI, ainda não têm acesso. Por isso, esse convênio está condizente com a diretriz do PRDA, eixo social, porque o produto desse convênio promove o bem-estar e a inclusão social, com foco na igualdade de oportunidades e no acesso a serviços públicos de qualidade (SUDAM, 2020).

É um dos objetivos específicos do PRDA viabilizar a inclusão social com a diminuição de desigualdade econômica no contexto intrarregional (FREITAS; LIMA, 2020). O caso do convênio de Viseu/PA promove a concretização desse objetivo. De acordo com o PRDA, a ausência de água tratada, tratamento de esgoto e coleta têm como resultado direto sobre as atividades econômicas e sobre o mercado de trabalho, que dependem de condições ambientais boas para o seu pleno exercício (SUDAM, 2020).

No convênio de Santa Maria das Barreiras/PA, o objeto é a Casa de Mel, que objetiva promover a verticalização e armazenagem de mel para possibilitar o aumento da produção e da renda dos produtores rurais do município. O objeto está de acordo com a diretriz estratégica do PRDA, eixo econômico, uma vez que com o resultado do convênio se espera o alcance do crescimento econômico sustentado, com foco no ganho de produtividade, bem como o convênio está coerente com o eixo social, pois busca promover a inclusão social, com foco de igualdade de oportunidades, em termos mercadológicos e foco na percepção de produtividade (MONTEIRO, 2020) (SUDAM, 2020).

Uma das estratégias que orienta a PNDR para a redução das desigualdades regionais é fomentar ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva (BRASIL, 2019a). O convênio de Santa Maria das Barreiras/PA condiz exatamente no contexto dessa estratégia da PNDR.

No convênio de Peixe-Boi/PA, o objeto foi a pavimentação e urbanização de vias públicas, com o objetivo de atender a locomoção dos munícipes e melhorar as vias urbanas, para assim adequar a exploração das atividades econômicas à dinâmica do crescimento do Município.

O produto do convênio acima está alinhado à diretriz estratégica do PRDA, eixo infraestrutura, tendo em vista que traz em seu bojo a melhoria da malha viária não apenas para mobilidade e urbanização do município, mas para o escoamento da produção local que coaduna com o incentivo ao avanço integrado da infraestrutura, almejando ganhos em termos de competitividade (MONTEIRO, 2020).

O PRDA é um dos instrumentos de planejamento da PNDR que orienta as ações da SUDAM para diminuir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais (SUDAM, 2020). Nesse contexto, convênios como os de Peixe-Boi/PA têm contribuído para a aplicação do PRDA e materializar as ações da SUDAM para diminuir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais.

Os convênios de Pacajá, Itaituba, Salinópolis, Rurópolis e de Monte Alegre tratam de aquisição de equipamentos e de veículos, enquadrando-se com a diretriz e eixo infraestrutura do PRDA.

No Quadro 4, estão enumerados os convênios rescindidos com resultado da análise qualitativa referente à sua coerência às diretrizes do PRDA:

Quadro 4 - Coerência ao PRDA dos convênios aprovados com ressalva, nos municípios do Pará: 2016 a 2019

Nº do convênio	Município	Produto do Convênio	Análise sobre a coerência ao PRDA
828179	Viseu/PA	Sistema de abastecimento de água	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo social do PRDA
828137	S. Maria das Barreiras/PA	Casa de mel	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo econômico
841167	Peixe-Boi/PA	Aquisição de máquinas e equipamentos agrícola	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
828131	São Félix Do Xingu	Pavimentação asfáltica	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
828217	Portel	Aquisição de patrulha mecanizada	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo econômico e social
867758	Pacajá	Aquisição de maquinário	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
828220	Pau D'arco	Aquisição de máquinas e equipamentos agrícola	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo econômico e social
846716	Rurópolis	Aquisição de motoniveladora	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
867746	Salinópolis	Aquisição de maquinário	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
846711	Monte Alegre	Aquisição de veículos e implementos rodoviários	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
854683	Itaituba	Aquisição de caminhões	Condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, apresentaremos as inconformidades constatadas nos convênios aprovados com ressalva retirados para análise.

a) ausência de cláusula de acesso livre no contrato de serviço.

Identificou-se nos convênios de Viseu, Peixe-Boi, São Félix do Xingu, Pacajá, Salinópolis e Santa Maria das Barreiras a ausência de cláusula de acesso livre no contrato de serviço, que é uma impropriedade em desacordo com o art. 43 da Portaria Interministerial (PI) nº 424/2016, o qual estabelece que nos contratos com terceiros deverá conter cláusula que obrigue ao contratado conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referente ao objeto contratado, aos servidores do ente concedente e dos órgãos de controle externo e interno.

A ausência dessa cláusula tem sido uma impropriedade muito recorrente. Nesse contexto, a jurisprudência do TCU estabelece que o termo de convênio deve conter

como cláusula obrigatória, na hipótese de contrato de serviço ou de produto, previsão de livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa referente ao objeto pactuado, a servidores de entes públicos concedentes (TCU, 2012b). Nos termos de convênios da SUDAM analisados, consta como cláusula obrigatória a hipótese supracitada.

b) falta da apresentação da composição dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e erros de cálculos ou de sua aplicação.

Outra incidência constatada, assim como aconteceu nos casos de rescisão de convênio em relação ao projeto básico, foi a falta da apresentação da composição do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) da empresa contratada, bem como houve equívocos de sua aplicação. Essa impropriedade ocorre em convênios de infraestrutura cujo objeto envolva a construção civil.

De acordo com o artigo 9º do Decreto nº 7983/2013, o qual normatiza regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos da União, estabelece que o preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI (BRASIL, 2013).

A decomposição detalhada do BDI é condição obrigatória do plano de trabalho, devendo contemplar os elementos mínimos estabelecidos no artigo 9º do Decreto nº 7983/2013 (MANUCCI, 2022). O plano de trabalho deve apresentar a previsão de todos os custos referentes ao objeto. Sem uma estimativa dos custos indiretos fornecidos pelo BDI, poderá implicar em frustração no alcance do objetivo do convênio, decorrente de falta de recursos, atraso ou paralisação da obra, ou mesmo na entrega de obra inacabada ou de má qualidade.

Se tendo uma previsão de custos no plano de trabalho, já existe um risco de erro relacionado à estimativa de gastos, imagina se não houver essa previsão por meio do BDI. Um empreendimento para ser bem sucedido deve ser melhor tecnicamente projetado possível, sem estimativas empíricas, condição essa essencial para o alcance dos objetivos do convênio.

O cálculo preciso de uma BDI e sua aplicação em conformidade com o plano de trabalho, além de ser bastante importante para uma gestão eficiente dos recursos federais, é mais relevante ainda em termos de se cumprir o orçamento pactuado para

o objeto de convênio, além de transparecer lisura e conformidade à prestação de contas do convênio, a fim de comprometer a integridade e eficiência da aplicação dos recursos.

Erros de cálculos e de aplicação do BDI também foram uma das inconformidades encontrada. No convênio com a Prefeitura de Peixe-Boi, por exemplo, equivocadamente o valor dos custos de alguns serviços relacionados ao objeto estava acima do referenciado no BDI.

De acordo com o TCE/MT (2017), a correta composição do preço do BDI é fator indispensável para o planejamento de obra pública, a fim de que os riscos de superfaturamento, de sobrepreço, pagamentos em duplicidade ou indevidos, mudanças de contratam que excedem os limites contratuais e outros sejam evitados.

Para um correto cálculo e aplicação do BDI, o estudo de preços deve ser realizado comparando preço contratado com o preço de mercado. O preço contratado precisa ser igual ou menor ao de mercado. A análise isolada de um componente de preço do BDI é insuficiente para se concluir a comparação de preços. Além disso, a ocorrência de BDI elevado pode fazer preço dos novos serviços superiores aos de mercado (TCU, 2014).

De acordo com Tisaka (2006), os equívocos comuns em orçamentos são erros conceituais. Despesas consideradas por engano, como custos indiretos, continuam a compor o BDI, a exemplo dos custos com a montagem de canteiro de obras.

c) licitação realizada antes da aprovação do projeto básico.

A prefeitura, na ânsia de concretizar a obra pública, por vezes, deixa de observar esse detalhe e acaba cometendo vícios que podem acarretar em ressarcimento ao erário. No caso do convênio de Viseu/PA, por exemplo, a prefeitura deixou de ajustar o plano de trabalho aos valores licitados, tendo que ressarcir à União pelo prejuízo.

Segundo o § 7º, inciso XX do art. 7º da PI 424/2016, é proibido o aproveitamento de licitação que se tratar de obras ou serviços de engenharia nos seguintes casos:

- use projeto diferente do aprovado ou em desacordo com o estabelecido no projeto básico, ou termo de referência aprovado, sob pena de rescisão do instrumento pactuado;

- quando publicada antes de aprovado o projeto básico.

Em ambos casos o convênio está sujeito a ser rescindido, pois a aprovação do projeto básico é condição indispensável para que se realize o processo licitatório para aquisição do bem ou serviço público do convênio.

Contudo, há uma exceção. A licitação antes da aprovação do projeto básico só poderá ser aproveitada caso a empresa contratada aceite aderir aos valores e serviços aprovados no projeto básico e que constam no plano de trabalho, sobretudo o parecer favorável pelo concedente, conforme a alínea “b”, inciso II, Art. 6º da PI 424/2016 (BRASIL, 2016). Do contrário, será antieconômico tanto para a União, que dispenderá de recursos em busca do ressarcimento, quanto à prefeitura que, além do ressarcimento, corre o risco de rescisão do convênio, diante dessa inconformidade.

d) ausência de atesto de recebimento de bem ou de serviço em documentos fiscais, e outras irregularidades gerais.

Em alguns dos convênios, a gestão do Município falhou na apresentação de certos documentos de prestação de contas. Embora não comprometa a regular aplicação dos recursos, a ausência de boletim de medição e a placa de obra sem especificação são irregularidades consideradas formais na apresentação da prestação de contas em convênios de obras públicas.

O boletim de medição é importante, por fornecer informações que dão acompanhamento da execução da obra pública, enquanto a placa de obra torna transparente à sociedade as especificações do valor do recurso, dos profissionais responsáveis, a estimativa de conclusão e o objeto do convênio.

Segundo a Resolução nº 75/2014 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU), no art. 8º, a placa de identificação de obra deve constar no local de sua execução, em lugar visível e legível ao público. O fornecimento, a afixação e a manutenção da placa são de responsabilidade exclusiva do responsável pela execução da obra ou serviço (BRASIL, 2014).

Nas placas de obras é obrigatória a informação do responsável pela obra, nome da empresa, número do Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) e as atividades técnicas realizadas (BRASIL, 2014).

A ausência de especificação em placas de obra em convênios federais contraria o princípio da publicidade, uma vez que se tem recursos públicos aplicados àquele

serviço. A indicação de responsável técnico é um direito social à informação, para certificar que aquela obra está sendo executada por profissional hábil (BRASIL, 2014).

Embora a ausência de boletim de medição ou de placas com especificação de obras seja considerada impropriedade que não resulte em danos ao erário, a legislação estabelece que é de responsabilidade do conveniente registrar no SICONV os dados dos executores e de fiscalização de obras e os boletins de medições (BRASIL, 2016).

Uma das irregularidades mais comuns percebidas nos convênios aprovados com ressalva foi ausência de atesto de fatura de pagamento, ausência de atesto de recebimento de obra. É uma falha administrativa formal que, de imediato, não trará nenhum dano ao erário. Todavia, na hipótese de qualquer problema em relação ao produto do convênio, inclusive em relação a termos de qualidade, quantidade e demais especificações relacionadas ao objeto, comprometerá e prejudicará a atual gestão, além de repercutir em más resultados do programa federal.

De acordo com Fernandes (2019), a ausência de atesto de fatura é considerada como falta de fiscalização por parte da administração pública, no sentido de testificar se a execução do produto foi entregue conforme aspectos físicos e operacionais.

Conforme o TCU (2020a), a falta de atesto em documentos fiscais apresentados na prestação de contas pode ser caracterizado como erro formal, desde que os elementos nele apresentados estejam adequados para comprovar a regularidade dos pagamentos realizados.

e) irregularidades formais em relação à licitação.

Outra inconformidade que não gera ônus para a administração pública federal são os equívocos formais relacionados com a licitação do bem ou serviço público objeto do convênio. No convênio com Santa Maria das Barreiras/PA, por exemplo, a prefeitura não assinou o termo de homologação do resultado nem justificou o uso do pregão eletrônico, o qual tem seu uso para aquisição de bens e serviços comuns, que não é o caso desse convênio que se trata de obra pública.

Tais inconsistências podem não comprometer a boa e regular aplicação dos recursos públicos, pois o objeto e o objetivo foram alcançados, embora constatados fraude ou irregularidade no processo licitatório. Nesses casos, a competência da gestão municipal fica comprometida, mesmo não causando impacto no resultado do

programa federal para a Amazônia. Torna-se a repisar que as falhas ou irregularidades formais em licitação de objeto de convênio federal, desde que não cause danos ao erário, não afetam a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais.

A legislação vigente sobre convênios define que é de responsabilidade do ente concedente verificar a realização do procedimento licitatório, referente ao objeto do convênio, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame; aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência, referente ao enquadramento do objeto ajustado com o efetivamente licitado; e ao fornecimento de declaração expressa, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis (BRASIL, 2016).

Portanto, compete à autarquia federal concedente dos recursos verificar: a documentação da licitação do objeto do convênio, se esse ocorreu durante a vigência do convênio e após a aprovação do termo de referência ou projeto básico; a conformidade dos preços do licitante vencedor em relação ao aprovado no plano de trabalho; e se caracterização do objeto licitado confere com a descrição do mesmo no plano de trabalho pactuado. Por fim, Candeia (2005) afirma que as documentações necessárias à prestação de contas têm por finalidade verificar o adequado uso dos recursos públicos via convênio e não se constitui em mera formalidade.

4.3 Os convênios reprovados

A prestação de contas poderá sofrer reprovação em razão de: omissão da prestação de contas; inexecução total ou parcial do objeto do convênio; desvio de finalidade na aplicação dos recursos; impugnação de despesas em desacordo com o termo de convênio ou com a legislação vigente; ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento do cumprimento do objeto pactuado; e da boa e regular aplicação dos recursos, não devolução de eventual saldo de recursos federais não utilizados, dentre outros (BRASIL, 2016).

A rejeição da prestação de contas ocorre mediante constatação da irregular e má utilização dos recursos federais, por meio dos pareceres físico ou financeiro (BRASIL, 2016). Dos 75 convênios finalizados entre a SUDAM e os municípios paraenses, foram rejeitos 10 convênios, os quais foram objetos de análise desse estudo.

No convênio de Nova Ipixuna/PA e no convênio de Garrafão do Norte/PA, o objeto fora a recuperação de estradas vicinais. Os convênios justificaram-se no plano de trabalho em razão da precariedade da malha viária ser um dos principais problemas enfrentados pelo município, que acaba dificultando o desempenho econômico da região, por conseguinte nas demais áreas, contribuindo para a desigualdade social em relação às demais regiões.

Duas das 18 estratégias para alcance das diretrizes estabelecidas no PRDA são: aumentar a produtividade das atividades econômicas regionais e promover a integração econômica da Amazônia Legal com o mercado nacional e global (BRASIL, 2019b). Essas estratégias poderiam estar materializadas por meio dos resultados de convênios de Nova Ipixuna/PA e de Garrafão do Norte/PA, caso as prestações de contas de suas entregas terem sido rejeitadas.

Os convênios acima estão em conformidade com o PRDA, se enquadrando no eixo infraestrutura, uma vez que o fomento em infraestrutura, tal qual a recuperação de estradas, tende a colaborar com o crescimento da economia, possibilitando a ampliação das bases produtivas e da competitividade (SUDAM, 2020).

No convênio de Muaná/PA, em que o bem público a ser fornecido pelo convênio foi a construção da feira municipal, enquadra-se com o eixo estratégico econômico do PRDA.

No convênio de Novo Progresso/PA, o bem público a ser entregue foi a pavimentação de via urbana. De acordo com a justificativa para o convênio no plano de trabalho, o local a ser pavimentado é uma avenida, a qual interliga o centro do município, onde se encontra o setor industrial, aos demais bairros do município, viabilizando tanto o deslocamento e acessibilidade dos munícipes quanto o transporte e comercialização da produção. O produto deste convênio condiz com o eixo de infraestrutura do PRDA, uma vez que promove a integração da infraestrutura, com melhoria no desempenho logístico do município (SUDAM, 2020).

De acordo com Martins e Caldas (2010), a decisão de fomentar o desenvolvimento não é exclusividade do Estado ou das elites econômicas, pois o ator principal desse processo é a própria sociedade civil, produzindo um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas de exclusão. Nesse sentido, quando o poder legislativo, representando a sociedade local, destina parte dos recursos federais para a região, como foi o caso do convênio de Novo Progresso/PA e outros, ratifica o que foi dito por Martins e Caldas (2010).

O convênio de Faro/PA trata da aquisição de um veículo de máquina rolo compressor, utilizada para pavimentar ruas. Tal objeto atende à diretriz do PRDA, eixo de infraestrutura, pois o produto colaborará com a pavimentação e integração de estradas. Conforme Pamplona (2013), um dos objetivos das TVF, sendo os convênios uma das modalidades de TVF, é de corrigir incapacidades de oferta estável de bens e serviços públicos regionais, como foi o caso do convênio com a prefeitura Faro/PA, em que se forneceu um bem público que servirá também para o serviço de manutenção e construção de estradas municipais.

Nos dois convênios de Rurópolis/PA, ocorreu a aquisição de uma carreta agrícola basculante e uma retroescavadeira, respectivamente. Ambos não estão coerentes com nenhuma das diretrizes do PRDA, uma vez que não chegam a fomentar o avanço integrado da infraestrutura local por si só, como constitui o eixo de infraestrutura do PRDA.

No convênio de Moju/PA, o seu objeto consiste em fomentar a produção de alimento e geração de renda por agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social. Com o fim de aquisição de equipamentos, ocorreu o acabamento das instalações do abatedouro, ração para fomento da atividade de avicultura familiar, tradicionalmente produzida no município.

O produto do convênio acima se enquadra tanto no eixo social quanto no eixo econômico, uma vez que propicia o avanço econômico sustentável, com foco na percepção de produtividade, bem como promove a inclusão social e criação igualitária de oportunidades, conforme a literatura de Monteiro (2020).

Para explorar o potencial da região, de forma a realizar um desenvolvimento igualitário, é preciso uma efetiva articulação e coordenação de empenho mútuo entre União, representada pela SUDAM, e Municípios (UDERMAN, 2015).

Os convênios de Jacundá/PA e de São Félix do Xingu/PA tratam-se de aquisição de uma patrulha mecanizada, que é composta por uma carreta agrícola, um trator agrícola e uma colhedora de forragem. A justificativa para o convênio é que fomentaria o setor primário e contemplaria o trabalho de diversas cadeias produtivas da agricultura local. O bem público, objeto do convênio se enquadra no eixo de econômico e o eixo social, pois promove o bem-estar social, tendo em vista que a comunidade rural local se beneficiará da utilização desse bem público. O produto do convênio possibilita a expansão da capacidade produtiva local, proporcionando assim a diminuição da desigualdade regional e social.

Quadro 5 – Coerência ao PRDA dos convênios reprovados, nos municípios do Pará: 2016 a 2019

N° do convênio	Município	Produto do Convênio	Análise sobre a coerência ao PRDA
841068	Nova Ipixuna/PA	recuperação de estradas vicinais	condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
828180	Muaná/PA	construção da feira municipal	condizente com a diretriz do PRDA: eixo econômico
828147	Garrafão do Norte/PA	recuperação de estradas vicinais	condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
841168	Novo Progresso/PA	pavimentação de via urbana	condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
883371	Faro/PA	aquisição de máquina rolo compressor	condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
883885	Rurópolis/PA	aquisição de retroescavadeira	condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
867755	Rurópolis/PA	aquisição de carreta agrícola basculante	condizente com a diretriz do PRDA: eixo infraestrutura
752194	Moju/PA	Fomentar a produção de alimento e geração de renda por agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social	condizente com a diretriz do PRDA: o eixo econômico e social
881751	Jacundá/PA	Aquisição de patrulha mecanizada	condizente com a diretriz do PRDA: o eixo econômico e social
883633	São Félix do Xingu/PA	Aquisição de patrulha mecanizada	condizente com a diretriz do PRDA: o eixo econômico e social

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, apresentaremos as principais falhas encontradas nos convênios em que a prestação de contas foi rejeitada.

- a) não devolução do saldo remanescente

Em geral, esta foi uma das irregularidades mais ocorrentes nos convênios da SUDAM com municípios paraenses. Aconteceu nos convênios de Nova Ipixuna, Novo Progresso e Rurópolis.

De acordo com o artigo 60 da Portaria Interministerial nº 424/2016, os recursos federais não utilizados nos convênios devem ser restituídos ao erário no prazo improrrogável de 30 dias, sob pena de instauração de tomada de contas especial (BRASIL, 2016).

Tal ocorrência poderia ser sanada em até 30 dias antes de expirar a vigência do convênio por meio de ajuste do pacto, uma vez que o valor poderia ser aplicado para a ampliação da execução do objeto conveniado (MARINHO, 2015).

b) objeto não executado com integralidade.

Essa é uma inconformidade muito constatada na maioria dos convênios cuja prestação de contas foi reprovada. Dos 11 convênios reprovados, 05 tiveram o objeto não executado com integralidade. Isso ocorre comumente nos convênios de obras públicas, ficando por vezes inacabadas e sem funcionalidade, como ocorreu, por exemplo, no convênio de Muaná/PA, ou no mínimo algumas metas pactuadas deixaram de ser alcançadas ou serviços ou bens a serem fornecidos deixaram de ser entregues.

De acordo com Fonseca (2021), quando houver inexecução parcial do convênio, a quantificação do dano deve considerar: o nexo de causalidade entre a execução financeira e a física, a utilidade da parte executada para o público-alvo, e a porcentagem das realizações físicas conforme o plano de trabalho.

De acordo com o TCU (2003), é dever do gestor exigir a execução integral de todas as cláusulas contratuais com a empresa que realizou a obra pública, não podendo tolerar inexecuções do objeto, atrasos ou realização diferente do que fora contratado. Do contrário, tal gestor será responsabilizado por não cumprir com as cláusulas pactuadas no convênio.

Antes que o servidor ou fiscal do município ateste o recebimento da obra pública, é preciso que venha constatar junto à empreiteira se o mesmo foi entregue em conformidade com o estabelecido no contrato e observando o plano de trabalho pactuado no convênio. Em caso de possíveis divergências de ordem técnicas entre o que foi contratado e o plano de trabalho, a prefeitura deverá imediatamente fazer ajuste no contrato e a obra deverá ser retificada antes do atesto de recebimento.

É por esse motivo que a legislação vigente proíbe que nos convênios de obras de engenharia se utilize de licitação antes da aprovação do projeto básico pela autarquia federal concedente (BRASIL, 2016).

Na hipótese de não haver funcionalidade de obra pública conforme previsto no plano de trabalho do convênio, não sendo alcançado o benefício esperado ao conveniente, atribui-se o dano ao erário ao gestor e à empresa responsável pela execução da obra, devendo ser restituída a totalidade dos recursos federais repassados (TCU, 2022).

Em um convênio, para fornecimento de obra pública, é fundamental que, na ocasião de entrega, seja realizada rigorosa supervisão, a fim de verificar se não há pendências de ordem técnica e documental. De ordem técnica em relação à qualidade da obra, tais como, se o material usado condiz com o especificado no plano de trabalho; se as medidas e os cálculos empregados estão em conformidade com o plano de trabalho pactuado. De ordem documental, se as notas fiscais foram emitidas dentro do período de vigência e estão disponíveis para consulta no site da fazenda estadual, contendo especificações claras quanto aos serviços prestados na obra pública.

Por outro lado, em relação ao convênio de aquisição de bem público, é relevante que o servidor fiscal do contrato da empresa fornecedora do produto venha certificar-se que ele está de acordo com as especificações no plano de trabalho. Deve-se realizar uma severa verificação das características apresentadas pelo produto, tais como, dimensões, especificações técnicas, a qualidade etc., para que assim possa proceder ao atesto de recebimento do produto.

Em um convênio de infraestrutura, devido à complexidade do processo, abrangendo diversas variáveis, a obra pública necessita de plena atenção do gestor. Essa atenciosidade deve acontecer desde o projeto básico aprovado, ao recebimento final da obra, em que todas suas etapas precisam ser rigorosamente fiscalizadas (TCU, 2003).

c) realização de pagamentos de serviços não executados ou em desconformidade com o plano de trabalho pactuado.

De acordo com a Portaria Interministerial 424/2016, durante a execução do convênio serão averiguadas a boa e regular aplicação dos recursos, além da

compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no plano de trabalho e o desembolso dos pagamentos (BRASIL, 2016).

O guia para as execuções do convênio é o plano de trabalho aprovado. Caso, durante a execução do convênio exista algum bem ou serviço não contemplado no plano de trabalho, esse poderá ser retificado, bem como ser solicitado um termo aditivo para ajuste do convênio, se necessário. Isso poderá ser feito em até 30 dias antes do encerramento da vigência do convênio (BRASIL, 2016).

A execução do convênio diferente do que foi acordado no plano de trabalho, seja por não inclusão de algum bem ou serviço, ou ainda de supressão dos mesmos, é um vício sanável ou evitável em até 30 dias do fim do pacto. Tal irregularidade pode ser constatada desde o recebimento da 1ª parcela do recurso federal, que é quando se inicia a prestação de contas do convênio (BRASIL, 2016).

A gestão dos marcos operacionais do contrato deve identificar com exatidão os executados e seus respectivos preços, bem como os profissionais responsáveis no período e a remuneração de cada um (TCU, 2012b)

Em se tratando de pagamentos de serviços não prestados, isso se constitui numa falha da própria administração municipal, uma vez que para cada obra ou aquisição de um bem via convênio federal, há um fiscal do município e/ou um servidor responsável pelo recebimento, atestando que o mesmo foi entregue conforme requisitos constantes em contrato realizado mediante licitação aprovada por autarquia federal concedente dos recursos federais.

Nesses casos, após vistorias realizadas “*in loco*” e a apresentação de relatórios de execução pela prefeitura, a área técnica da SUDAM registra o percentual de execução do convênio nos pareceres físicos, em que é realizado o cálculo do valor da glosa administrativa, a qual deverá ser restituída pela prefeitura.

A rejeição da prestação de contas ocorre quando um dos pareceres físico ou financeiro testifica a má e irregular aplicação dos recursos federais, podendo haver glosa do valor total ou parcial repassado pelo concedente (BRASIL, 2016).

O gestor público que atesta o cumprimento integral de um objeto de convênio sem considerar o plano de trabalho aprovado estará sujeito a ônus administrativo (FONSECA, 2021).

A prestação de serviços em desacordo com o plano de trabalho ou o pagamento por serviços não executados incorrem em glosas administrativas a serem restituídas ao erário público.

d) irregularidades em diversos documentos da prestação de contas.

Uma das irregularidades mais comuns tem sido a ilegibilidade de documentos apresentados no formato eletrônico no SICONV, Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

No caso de um convênio de aquisição de bem, como, por exemplo, o convênio de Jacundá/PA, o produto foi uma patrulha mecanizada. O município foi incumbido de comprovar, por meio de relatório fotográfico, que o bem foi comprado conforme especificações no plano de trabalho pactuado. As fotos do número do chassi do trator de pneus e a foto do número de série da carreta agrícola estão ilegíveis e, por conseguinte, comprometendo a prestação de contas.

Pior ainda foi na prestação de contas do convênio da Prefeitura de Novo Progresso/PA, cujo produto é a pavimentação de via urbana, em que o 2ª Boletim, memória de cálculo e relatório fotográfico foram apresentados ilegíveis para fins de prestação de contas no SICONV.

Para o TCU (2016), a falta de anexação de documentos necessários à prestação de contas no SICONV não constitui em omissão do dever de prestar contas, desde que o conveniente apresente a documentação física, cumprindo esta obrigação.

O fornecimento físico de cópia de documentos apresentados ilegíveis no SICONV pode ser uma das soluções para sanar esse tipo de irregularidade que tem sido comum nas prestações de contas. No caso de relatórios fotográficos, uma simples revelação física de qualidade dessas fotos seria outra forma de prestação de contas mais transparente e efetiva.

Sobre a questão da nota fiscal com informações divergentes do bem ou serviço público prestado, a prefeitura, ainda que seja de outra gestão, tem o dever de resolver essa situação junto à empresa quem prestou o serviço ou o produto, emitindo a nota fiscal com dados corretos, a fim de respaldar a prefeitura e manter a lisura do município para fins de outras celebrações com autarquias federais.

Outra inconformidade bastante grave constatada foi a ausência da assinatura e identificação do responsável por obra pública no documento de ART do convênio de Novo Progresso/PA.

O TCU (2019) é bem explícito, estabelecendo que é obrigação da administração identificar em cada peça técnica que compõe o Projeto Básico ou o Executivo - plantas, composições de custos, cronograma físico-financeiro e outros -

por meio das ART dos responsáveis por sua elaboração, com o fim de imputar e identificar a responsabilidade.

O devido registro de fiscalização de uma obra pública é um ato vinculado, sendo indispensável proceder a liquidação e os pagamentos dos serviços inerentes a esse produto do convênio (TCU, 2010).

Portanto, é fundamental à administração municipal beneficiária do recurso federal que atente para cada etapa da execução, a fim de constatar se as documentações referentes ao produto do convênio estão devidamente regulares quanto à indicação dos responsáveis pelo seu fornecimento.

e) nota fiscal emitida após a vigência do convênio.

De acordo com a atual legislação, é vedado ao município efetuar pagamento em data posterior ao convênio, exceto em casos cuja despesa tenha sido gerada durante a vigência do convênio (BRASIL, 2016). O que caracteriza e comprova a realização de uma despesa é o documento de nota fiscal, o qual precisa ser emitido durante a vigência do pacto, tendo em vista que, para tanto, o valor foi repassado durante a mesma. Caso o município perceba que a vigência está terminando, mas ainda há despesas a serem pagas ou serviços a serem realizados, poderá muito bem solicitar a prorrogação da vigência do pacto.

Para efeito de prestação de contas de recursos federais, são consideradas inidôneas as notas fiscais emitidas após a data limite para sua emissão (TCU, 2011). Apresentar uma nota fiscal referente a um serviço ou produto prestado na vigência do convênio, quando essa tenha sido expirada, é totalmente irregular para efetivar a prestação de contas. Esta é uma comprovação de que os recursos federais não foram bem administrados, nem mesmo o fornecimento da obra ou bem público. Tal desorganização torna o êxito do pacto sem sucesso.

f) produto do convênio com qualidade comprometida

Quando a obra ou o bem público é produzido sem a devida observância às especificações que foram aprovadas no plano de trabalho, bem como no projeto básico, ou termo de referência, dificilmente o resultado do convênio será exitoso e atenderá aos objetivos pactuados no convênio. O registro de fiscalização do produto

de um convênio é controle indispensável da gestão pública, inclusive sob pena de multa, propiciando à gestão informações sobre a realização do cronograma de execução e a conformidade da qualidade fornecida (TCU, 2010).

Durante a fiscalização da gestão do município, deve-se verificar o nível de qualidade dos insumos e serviços empregados naquela obra, se o bem público foi entregue segundo as especificações no termo de referência. No convênio de Nova Ipixuna/PA, por exemplo, constataram-se indícios de reaproveitamento de peças danificadas para a reconstrução de pontes de madeira, bem como não houve a devida compactação dos materiais de aterro referente à obra de recuperação das estradas vicinais do município.

De acordo com o TCU (2021), os critérios para pagamento de serviços de obras e bens públicos devem prever não apenas a entrega do produto, mas também os resultados a serem alcançados. Esses critérios devem estar previamente definidos, os resultados devem ser tangíveis, compreensíveis e objetivamente comprováveis, com níveis esperados de qualidade para aquele produto.

Embora haja um prazo de vigência do convênio a ser cumprido, este pode ser dilatado. Antes de se atestar o recebimento de uma obra ou de um bem público, a gestão do município deve consultar junto à equipe de fiscalização e acompanhamento do produto a ser entregue, se as condições daquela obra ou bem público conferem com o que foi proposto no plano de trabalho e se a qualidade prestada, por meio dos serviços e materiais empregados, atende a necessidade do município e cumpre com os objetivos pactuados no convênio federal.

Caso haja pendências, cabe ao gestor do município fazer a devida cobrança junto ao responsável pela entrega da obra ou bem público. Se houver alguma divergência entre o que fora contratado pelo município e o pactuado no convênio, é preciso proceder aos devidos ajustes, seja no plano de trabalho ou no contrato com o fornecedor, a fim de não comprometer a lisura da entrega do produto do convênio e respaldar a boa e regular aplicação dos recursos federais.

Ressalte-se ainda que há casos como os do convênio de Nova Ipixuna/PA, cujo objeto foi a recuperação de estradas vicinais, em que o prejuízo de qualidade se deu em razão de não observar o projeto básico e pela entrega de serviços estarem em desacordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

g) serviços executados em desacordo com o projeto básico, ou termo de referência aprovado.

Um dos principais documentos norteadores da execução do convênio, depois do plano de trabalho, é o projeto básico, ou termo de referência aprovado. O projeto do bem ou obra pública é tão importante que a própria legislação vigente o reconhece, quando na Portaria Interministerial 424/2016, que regulamenta os convênios federais, veda o uso de licitação feita antes da aprovação do projeto básico, ou termo de referência pelo concedente (BRASIL, 2016).

A execução do bem ou obra pública que não ocorra de acordo com o projetado desde que, não seja entregue sem a devida qualidade ou sem utilidade para a sociedade local, atenderá aos objetivos pactuados no convênio.

Fonseca (2021) explica que a execução de obra ou bem público em desconformidade com o projeto que alcance os benefícios esperados pelo convênio. Embora exista a irregularidade, não irá tipificar danos ao erário, desde que não ocorra comprometimento na funcionalidade do produto do convênio ou haja o superfaturamento.

No caso do convênio de Muaná/PA, por exemplo, cujo produto foi a implantação de feira coberta, com base na planilha de acompanhamento, foram previstos no projeto básico e não executados alguns serviços tais como o de estacionamento, calçadas, espelho em banheiros e outros. Além disso, em discordância com projeto básico, foram entregues pias em material plástico, ao invés de cromado, luminárias sem lâmpadas, vaso sanitário sem assento, portas e janelas danificadas e outros.

O gestor será responsabilizado caso, pelo não cumprimento do objeto conveniado, não exija do prestador do produto a plena execução do contrato e admita inexecuções, atrasos ou execução diferente daquilo que fora pactuado (FONSECA, 2021).

Devido à má gestão dos recursos federais ou em razão de edital de licitação desalinhado com o projeto básico, ou termo de referência aprovado para o convênio, casos como o exemplificado acabam sendo recorrentes. Nisso, o produto do convênio acaba sendo de má qualidade, a obra inacabada ou o bem incompleto e sem a devida utilidade para a sociedade local.

Em casos como os acima, o convênio deixa de alcançar seu propósito principal que é promover o desenvolvimento local, erradicar a desigualdade social, por meio da

retificação de incapacidade de oferecer serviços e bens públicos de qualidade. De acordo com Pamplona (2013), são objetivos das transferências intergovernamentais, além da retificação de incapacidades de oferta estável de serviços e bens públicos, o equilíbrio fiscal inter-regional e para internalização ou mitigação das externalidades.

h) ausência de documentos necessários à aprovação da prestação de contas.

Não basta somente a entrega de um bem ou obra pública de qualidade testificando que a aplicabilidade dos recursos federais foi bem aplicada. É necessária a apresentação de documentos que comprovem o bom e regular uso dos recursos federais. De acordo com o TCU (2015), a mera execução física do produto do convênio ou parte desse não demonstra a regular aplicação dos recursos de convênio firmado com a União. É preciso que o gestor comprove o nexo entre os recursos recebidos e os documentos referentes à execução.

Nos convênios em que houve rejeição à prestação de contas por falta de documentos necessários, a maioria foi em razão de ausência de relatório fotográfico, em convênios de aquisição de máquinas agrícolas. Nos convênios envolvendo compra maquinários, o relatório fotográfico é indispensável, pois nele se comprovam que o produto do convênio está de acordo com as especificações no plano de trabalho, destacando, por exemplo, o modelo de chassi, número de série e a marca/modelo, dentre outras características.

A única exceção foi o convênio de Garrafão do Norte/PA, cujo produto foi a recuperação de estradas vicinais, em que ficaram pendentes: relatórios de execução – tais como, relatório de bens e Serviços de Obra, de Bens Produzidos ou Construídos e Físico do Plano de Trabalho; termos de recebimento da obra; e ART.

Os relatórios de execução de obras públicas- em que descrevam pormenorizados os itens de execução, os boletins de medição, os bens produzidos; devidamente assinados pelo gestor público, agregam respaldo à prestação de contas dos recursos federais. Quanto maiores forem os elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, melhor será a lisura ao município.

Nos relatórios de aquisição de bens, os relatórios fotográficos, registrando as especificações do bem adquirido estão condizentes com o plano de trabalho do convênio. A comprovação do emprego dos recursos federais deve ser fornecida com todos os elementos suficientes e necessários para comprovar a plena certeza do

regular e bom uso dos recursos estatais, pois a apresentação de documentação impossibilita o nexo entre a causa do bem ou obra pública e os recursos transferidos (TCU, 2012a).

i) apresentação de nota fiscal inidônea.

Quando a prefeitura apresenta a nota fiscal na prestação de contas, a área financeira da SUDAM faz a consulta de seus dados no site da fazenda pública e verifica a autenticidade desse documento. Confrontam-se os dados da nota fiscal apresentada com as informações contida no site da fazenda pública, localizando a referida nota fiscal pelo seu número no site. Segundo o TCU (2020b), a falta de identificação do convênio nas notas fiscais é considerada erro formal, caso contenham outros elementos que vinculem os bens e serviços nelas registrados ao produto do convênio.

Sobre a ausência de identificação do convênio nas notas fiscais ou nos recibos das despesas realizadas, pode ser considerada falha formal se esses comprovantes contiverem outros elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados ao objeto pactuado e, portanto, não houver prejuízo à comprovação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto (TCU, 2020b).

Numa prestação de contas dos recursos de convênio federal, as irregularidades mais comuns encontradas em notas fiscais são informações nelas contidas diferentes das descrições específicas do produto do convênio no site da fazenda pública.

Exemplificando, no convênio de Jacundá//PA, para aquisição de patrulha mecanizada, na compra de um dos maquinários, a nota fiscal apresentada consta na descrição: marca/modelo - Marca LS Tractor Plus 90; Potência 90; Cilindrada 90.

Entretanto, na consulta, pela área financeira da SUDAM, ao site da fazenda pública do Pará, para fins de verificar a autenticidade do documento, a referida nota fiscal contém a descrição: da marca/modelo - Marca LS MTRON; Potência 1; Cilindrada 1. Outra inconformidade é a ausência de descrição do produto do convênio na nota fiscal. Por exemplo, no mesmo convênio de Jacundá//PA, em uma das notas fiscais não consta o número de série e a marca/modelo da carreta agrícola e da grade aradora, referente à patrulha mecanizada.

Existem casos em que a nota fiscal não contém a devida identificação do número do convênio, como ocorreu com o convênio de São Félix do Xingu/PA. Houve

convênio em que ocorreu, além da falta de identificação do convênio, a ausência do ateste de recebimento do produto ou serviço na nota fiscal. Foi o que aconteceu no convênio de Muaná/PA, em que todas as notas fiscais estavam sem a identificação do convênio e sem o ateste de recebimento do produto.

Os débitos analisados devem corresponder precisamente com os recibos e notas fiscais referentes aos gastos efetuados durante o convênio. Notas Fiscais, Faturas, recibos e demais documentos inerentes às despesas devem ser emitidos em nome do conveniente e devidamente atestados (AGUIAR *et al.*, 2008).

A falta de identificação do convênio nos documentos fiscais não é um mero erro informal, mas se configura em indício de ausência de nexo entre a causa da despesa e o recebimento do recurso para a realização do convênio. Constitui-se em grave irregularidade a ausência de identificação do convênio nas notas fiscais, porque possibilita o uso do mesmo documento fiscal para justificar a efetuação de despesa perante variados convênios e, até mesmo, diante da contabilidade municipal (TCU, 2021b).

Outra irregularidade comum é o pagamento de nota fiscal cancelada. A nota fiscal pode ser emitida num dia e no outro ser cancelado, podendo ainda, dias depois, embora cancelado, ser efetuado seu pagamento. Nesse contexto, cabe ao gestor municipal procurar regularizar o ocorrido, sob pena de ressarcimento do recurso federal, pois não é de competência da administração pública federal comprovar a boa ou má aplicação dos recursos; a quem foram repassados os recursos federais é que pesa tal responsabilização (AGUIAR *et al.*, 2008).

j) omissão da prestação de contas.

Mesmo que a prefeitura entregue fisicamente um bem ou uma obra pública, por mais qualidade e utilidade que tenha, se não houve o compromisso de prestação de contas por cada execução com a devida documentação correspondente, comprovando a boa e regular aplicação dos recursos, de nada adianta para fins de respaldo quanto ao uso dos recursos federais (AGUIAR *et al.*, 2008).

A mera entrega palpável do produto do convênio não exime o gestor público da responsabilização da prestação de contas. Nesse sentido, em caso de omissão injustificada no dever de prestar contas de convênio, o gestor responde pelo débito,

correspondente ao valor integral dos recursos federais, sujeito a julgamento irregularidade das contas e a sofrer multa (FONSECA, 2021).

De acordo com o TCU (2014), a falta da prestação de contas induz a deduzir pela completa inexecução do objeto do convênio quando não existem elementos demonstrando o contrário.

Ainda que o município deixe de prestar contas inserindo as documentações exigidas no Siconv, poderá fazê-lo mediante apresentação física dos documentos, descaracterizando assim a omissão no dever de prestar contas (TCU, 2021). A omissão no dever de prestar contas é um descumprimento da legislação em vigor e da Constituição, bem como uma violação da transparência na prática dos atos de gestão e ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública (FONSECA, 2021).

A conduta de omissão de prestação de contas é chamada de “culpa presumida”, uma vez que compete ao gestor responsável comprovar o correto uso dos recursos federais (FONSECA, 2021). De acordo com o Acórdão 5170/2015-Primeira Câmara, a mera execução física do produto do convênio ou parte desse não demonstra a regular aplicação dos recursos de convênio firmado com a União. É preciso que o gestor comprove o nexo entre os recursos recebidos e os documentos referentes à execução (TCU, 2015).

Embora o gestor venha apresentar a prestação de contas de maneira incompleta e insatisfatória, eliminaria a caracterização da irregularidade por omissão no dever de prestar contas. Nesse caso, o gestor público estaria respaldado quanto à sua conduta, pois só o fato de prestar contas, atendendo sua responsabilidade em lei, tipificaria a sua boa-fé (FONSECA, 2021).

Num convênio federal, não cabe à autarquia federal comprovar que os recursos repassados foram bem aplicados. Ao contrário, compete ao gestor municipal, quem utilizou o recurso, a obrigatoriedade de demonstrar sua boa aplicação (AGUIAR *et al.*, 2008). Quando há a reprovação da prestação de contas ou sua omissão pelo ente convenente, esse será comunicado e, se não tomar providências, será cadastrado na inadimplência no sistema SICONV, dentro de 45 dias da ciência (BRASIL, 2016).

Se o gestor do município não atender a notificação com vista a sanar uma irregularidade identificada, cabe à autarquia federal, além do registro de inadimplência, instaurar a Tomada de Contas Especial (TCE), a fim de proceder o devido ressarcimento ao erário (CANDEIA, 2005).

Nos convênios de pavimentação de ruas, a aplicação dos recursos federais tende a se transformar em valorização de imóveis situados no local. Com isso, a prefeitura poderá ampliar a receita de impostos sobre a contribuição de melhoria. Outro impacto tende ser a atração de novos empreendimentos e novos residentes na área pavimentada, porém o principal resultado é a integração entre as zonas urbanas e rurais, o que contribuirá para escoamento da produção, considerando que os microempreendedores estão situados em pequenas comunidades afastadas do centro do município, ativando assim a economia local.

Já os convênios de patrulhas agrícolas mecanizadas poderão gerar impactos também para a economia local, diminuindo os custos de produção, aumentando a produtividade. O que irá estimular crescimento econômico de pequenos produtores, com a geração de mais emprego e renda para as pequenas comunidades, além da possibilidade do aumento de receita de impostos ao erário. Nesse sentido, os convênios cuja entrega foi a construção de feira, o impacto gerado é o aquecimento da economia no município, com o incentivo a comercialização dos produtos locais, em que a feira será referência ao mercado local.

Outros poucos convênios avaliados tiveram planos de trabalhos diferenciados, como o de Santa Maria das Barreiras/PA cujo produto é a Casa de Mel – o qual poderá impactar na expansão da produção local. Ele não apenas ajuda a ampliar a competitividade econômica local para o setor de apicultura, como contribui para o desenvolvimento econômico e social dos munícipes envolvidos, tendo em vista que a produção é feita por comunidades rurais de pequeno e microempreendedores. A estratégia da prefeitura é verticalizar a produção e ampliar seu espaço de armazenamento. Além disso, o convênio foi exitoso, uma vez que a prefeitura conseguiu cumprir com as etapas do plano de trabalho e construir a “Casa de Mel”, fornecendo nova estrutura para a produção, além de adquirir diversos equipamentos modernos, o que gerará crescimento econômico e contribuirá para avanço social das pequenas comunidades no município.

Outro convênio a destacar é o de Moju, que incentiva a produção de alimentos e geração de renda por agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social. Este foi um plano de trabalho bem projetado, pois traz perspectivas de resultados tanto ao econômico como no âmbito social. Todavia, na prática, a prefeitura não conseguiu gerenciar os recursos federais, pois os técnicos da SUDAM constataram a

mortandade de diversas aves por inanição e péssimas condições das instalações da cooperativa, isto é, o recurso foi mal gerido.

Para os casos como do convênio de Moju, quando o município não possui mão de obra qualificada para conduzir os trabalhos do convênio, ou mesmo para elaborar um plano de trabalho preciso, com todas as etapas e custos de cada uma, durante a proposição do convênio a prefeitura poderá incluir no plano de trabalho do convênio o custeio com a contratação de profissionais capacitados para a execução do produto do convênio. Só há duas hipóteses para que o convênio não tenha êxito: na ocorrência de improbidade administrativa ou má gestão dos recursos federais.

Por outro lado, os convênios dos municípios de Viseu e de Limoeiro do Ajuru merecem destaque; o produto destes convênios foi a implantação de estação de tratamento de água. Estes foram uns dos poucos convênios analisados que atendem a um dos principais problemas enfrentados pelos municípios do Pará e da Amazônia como um todo: falta de saneamento básico. O impacto gerado com esses convênios é a melhoria na qualidade de vida dos munícipes, que poderá usufruir de água potável e de proteção contra cólera e outros inúmeros patógenos perigosos. Outro resultado é a diminuição de gastos públicos na área da saúde para o tratamento de doenças decorrentes de falta de água salubre.

São possíveis áreas para aplicação de recursos via convênios federais para a geração de desenvolvimento local: saneamento básico, meio ambiente, educação e infraestrutura. Como os convênios federais são firmados com base em programas federais, o governo federal poderia instituir programa voltado para tratamento de esgotamento sanitário na Amazônia. Diante disso, a SUDAM selecionaria planos de trabalho com municípios mais carentes de investimentos nesse âmbito. Dependendo da proximidade de localização, poderia se pactuar consórcios intermunicipais a fim de se alcançar mais localidades na região Amazônica.

Já na área ambiental, se poderia utilizar os convênios em planos de trabalho voltados para ações de manutenção do meio ambiente, tais como a coleta seletiva e reaproveitamento de resíduos sólidos. Com o reaproveitamento se geraria renda, diminuiria a poluição com a redução de proliferação de vetores nocivos ao ser humano e à fauna, além de proporcionar melhor reputação à localidade beneficiada. Têm sido raros os convênios federais para Amazônia nesse setor.

A área da educação é um dos gargalos que mais afetam a Amazônia, mas que pode servi de base para desenvolvimento local. A partir de programas federais

voltados para capacitação, as prefeituras, por exemplo, poderiam propor convênios cujo plano de trabalho abranja cursos técnicos, de graduação e pós-graduação para munícipes residentes em comunidades em situação de vulnerabilidade social. Esses cursos seriam voltados a campos estratégicos de mercado na localidade, para que o aproveitamento dessa mão de obra qualificada fosse mais célere.

Outra opção mais viável de convênio para desenvolvimento local seria a União pactuar convênios cujo projeto promovesse a geração de energia elétrica solar e eólica, que serviria de estratégia local para a redução de custos com energia, e uma alternativa de mercado para o setor. Nesse sentido, também se poderia levar energia elétrica a localidades desprovidas, bem como se exportar esse recurso a outros municípios.

Outrossim, as melhores possibilidades de se utilizar os convênios para desenvolvimento local estão contidas nas diretrizes estratégicas do PRDA, considerando os setores prioritários no plano, priorizando projetos de grande porte, cuja continuidade alcance outras localidades limítrofes, proliferando assim o alcance dos resultados para a Amazônia.

Uma vez que a base produtiva municipal está em pequenos produtores, em microempreendedores, na produção em pequenas comunidades, é preciso se investir nestes trabalhadores, fornecendo a eles subsídios para expandir a produção, a fim de que a produção deixe de atender apenas a demandas intermunicipais e passe a ousar novos mercados fora das regiões arredores.

Ao se planejar programas federais para a Amazônia, áreas como educação, infraestrutura, saneamento e preservação ambiental precisam ser priorizadas. A área da educação deve ser vista como estratégica para o desenvolvimento, considerando que grande parte dos municípios sofre pela falta de pessoas qualificadas para atender às necessidades de mercado, seja no setor privado, em que as indústrias e agricultura exigem capital intelectual capacitada para o ramo respectivo, seja no setor público, em que os impactos seriam maiores em face de custos altos para recrutamento de profissionais para área.

Para que os investidores instalem indústrias locais, é preciso ter mão de obra capacitada no município, tendo em vista que recrutar pessoas de outras localidades poderia exigir custos maiores e o investimento local se tornaria inviável. Ainda que haja a atração de investimentos industriais ao município, a ausência de capital intelectual capacitado seria um entrave para que o desenvolvimento ocorra, porque,

nesse caso, o desenvolvimento beneficiaria a outras localidades com pessoas capacitadas. Além disso, o não aproveitamento de municípios ao mercado privado impede o desenvolvimento socioeconômico local, pois, com isso, a economia local estagna, a receita da prefeitura diminui e diminui a qualidade de vida no município.

Na região Amazônica, assim como ocorre nas demais regiões brasileiras, a maioria populacional está concentrada nas zonas urbanas. Por isso, os investimentos em infraestrutura devem priorizar essas localidades. Contudo, percebe-se que quando se trata de alocação de recursos para essa área, o foco tem sido as zonas rurais, onde ficam localizados os agronegócios, os quais têm papel importante na economia local, porém são realizados por pequenas comunidades, alcançando uma pequena parcela de municípios.

Quando se trata em desenvolvimento local referente à infraestrutura, os recursos públicos são bastante aplicados na construção de estradas com a finalidade de escoamento da produção de commodities¹³. Todavia, a população local, na sua maioria residente na zona urbana, pouco é alcançada com os benefícios dessas ações, e nem sequer é consultada para auxiliar no direcionamento das estratégias estatais para o Município. Por isso, as ações prioritárias devem ser baseadas em definições a serem estabelecidas junto à sociedade local.

Os projetos de infraestrutura para desenvolvimento na Amazônia precisam ser pautados em impactos socioambientais inerentes à atual realidade, em que as leis ambientais sejam conhecidas e obedecidas, para que assim possa haver resultados de combate à degradação ambiental, inclusive referente a grandes obras.

Ao se aplicar políticas públicas federais de desenvolvimento na área de infraestrutura na Amazônia, pouco se pensa em desenvolvimento para a região, a exemplo do Programa de Desenvolvimento Grande Carajás¹⁴. E o que mais se preza são objetivos de crescimento econômico nacionais estabelecidos por decisão centralizada, sem considerar as reais necessidades na Amazônia, e deixando de fora os atores locais de deliberações para a região.

Na região Amazônica, há a necessidade de planos de desenvolvimento para área de saneamento básico. Embora a Amazônia tenha uma das maiores bacias

¹³ São produtos oriundos da extração mineral ou agropecuária, em pequeno grau de industrialização ou estado bruto, produzidos em quantidade, cujo destino é o mercado externo.

¹⁴ Programa de desenvolvimento regional com o objetivo de estabelecer vários projetos de infraestrutura, indústria e mineração na base da Serra dos Carajás.

hidrográfica do mundo, muitos municípios da região sofrem pela falta de estações de tratamento de água. Em geral, grandes cidades e Municípios de pequeno porte carecem de projetos locais para tratamento do esgoto sanitário, visto que os dejetos são despejados diretamente nos rios.

As medidas de saneamento e a manutenção de recursos hídricos têm sido prejudicadas pela ausência de ações em infraestrutura. Considerando as questões socioambientais resultantes da falta de saneamento, inclusive em comunidades mais vulneráveis locais, em que há maior necessidade de planos de desenvolvimento, tornam-se indispensáveis ações desenvolvimentistas que promovam o avanço socioeconômico local. Nesse contexto, o Estado deve implementar ações que deem acessibilidade aos serviços públicos necessários às regiões menos evoluídas, a fim de que haja um progresso igualitário da Amazônia em relação às regiões mais desenvolvidas no país.

Os projetos de desenvolvimento para a Amazônia, dentre os quais, hidrovias, hidrelétricas e pontes, seja para aproveitar os recursos naturais ou para gerar bens e serviços públicos, comumente tem objetivado o avanço econômico do país. Entretanto, continuamente se percebe neles a falta de cuidado com a conservação dos ecossistemas ou promoção do bem-estar da população local.

Nota-se com esses projetos a estruturação de um modelo de ocupação desordenado na Amazônia caracterizado por atividades econômicas predatórias ao meio ambiente, tais como agricultura e pecuária, que acarretam numa migração descontrolada, ao invés de promoverem o desenvolvimento local.

Um dos aspectos menos explorados nas ações de desenvolvimento local é o incentivo à geração de energia limpa, tais como a eólica e a solar, somado a isso a promoção ao reaproveitamento de resíduos sólidos. Além disso, para o combate ao desmatamento, o Estado deveria implementar medidas para expansão e aperfeiçoamento de Unidades de Conservação, a fim de ordenar a ocupação do espaço territorial e assegurar uma gestão ambiental eficiente na Amazônia. Uma árvore derrubada não agrega valor, portanto, Amazônia desmatada é sinônimo de subdesenvolvimento sustentável.

Por fim, para um desenvolvimento local sustentável na Amazônia, é preciso de projetos desenvolvimentistas que possam fazer a diferença para as comunidades locais, com fomentos que impliquem em aporte de recursos para o avanço em áreas

estratégicas, proporcionando condições de uma vida digna ao amazônida, sobretudo contribuindo para erradicação das desigualdades regionais.

Para tanto é necessário que se realizem planos de desenvolvimento descentralizado, isto é, em que haja maior participação social nas decisões, para que haja um direcionamento das ações e definição de prioridades estatais, conforme a realidade e as reais necessidades locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa propôs a avaliar os convênios firmados entre a SUDAM e os Municípios do Estado do Pará em termos de desenvolvimento regional e se têm sido coerentes com o PRDA. Trouxemos os resultados da pesquisa realizada com base em processos administrativos e demais informações fornecidas pela (CPC) de convênios da SUDAM, sobre os pactos firmados entre a SUDAM e municípios do Estado do Pará, durante o período de 2016 a 2019, para avaliar os convênios finalizados com municípios paraenses nesse período, de acordo com a atual legislação e o principal plano regional de desenvolvimento, o PRDA.

Realizou-se a avaliação dos convênios federais entre a SUDAM com os municípios paraenses, tendo como critério a legislação e o principal plano de desenvolvimento para Amazônia, o PRDA, vigentes. Na avaliação dos convênios em relação às diretrizes do PRDA, apreciou-se o nível de contribuição dos convênios para o cumprimento das estratégias de desenvolvimento na Amazônia. Verificando em cada plano de trabalho a sua coerência com as diretrizes de desenvolvimento, a fim de apreciar se a concretização do PRDA no município.

A partir dessa percepção entre a legislação em relação ao que está sendo realizado na prática, verificou-se se houve a boa e regular aplicação dos recursos pelas prefeituras. Tendo em vista que, para a promoção de um desenvolvimento municipal, exigem-se não somente bons projetos, mas saber administrar os recursos públicos, com ordem e disciplina, observando os preceitos legais e o plano de trabalho pactuado, sobretudo tendo conduta íntegra sobre a aplicação dos recursos públicos.

Mediante pesquisa e análise documental dos Planos de trabalho, dos Termos de Convênio e dos pareceres físicos e financeiros desses convênios, constatou-se que a maioria dos pactos celebrados (61,37%) entre a SUDAM e os municípios no referido período estão condizentes com as diretrizes e objetivos do PRDA, respondendo à problemática da investigação previamente formulada.

Grande parte das entregas dos convênios foi a pavimentação de ruas (convênios de infraestrutura) e o fornecimento de patrulha agrícola mecanizada (convênios de aquisição), cujas entregas estão alinhadas às diretrizes estratégicas do PRDA - eixo infraestrutura, eixo social e eixo Econômico- uma vez que esses convênios objetivam, no caso da pavimentação de ruas, a melhoria da malha viária não apenas para mobilidade e urbanização do município, mas para escoamento e

aumento da produção local, esse último é o caso da aquisição de patrulha agrícola mecanizada, que coaduna com o incentivo ao avanço integrado da infraestrutura, almejando ganhos em termos de competitividade.

Dos 75 convênios levados a termo, 46 tiveram suas prestações de contas aprovadas, 11 aprovadas com ressalva, 10 reprovados e 8 tiveram pactos rescindidos, sendo que a maioria teve sua prestação de contas aprovada, isto é, a maioria dos convênios federais entre a SUDAM com municípios paraenses foram exitosos tanto no cumprimento do pacto quanto na conformidade com a atual legislação.

Entretanto, sugere-se tanto para a SUDAM como para as demais organizações públicas que venham incluir nos critérios da aprovação de recursos via convênios e nas cláusulas do termo de pactuação, normas mais severas relacionadas com os princípios basilares da governança pública, a saber: integridade (*compliance*), prestação de contas (*accountability*) e transparência, a fim de proporcionar maior lisura e transparência da aplicação dos recursos públicos, bem como a probidade da execução do convênio.

Com isso, enseja-se que as gestões municipais amazônicas venham se adequar a esses princípios, implementando ações de governança, enfatizando inclusive a questão da transparência dos gastos públicos municipais. Tais ações servirão tanto para respaldo municipal, como da própria superintendência da SUDAM, na consecução e prestação de contas do convênio perante a sociedade.

O desenvolvimento municipal ou local é aquele em que se promove o crescimento econômico e social, sobretudo mantendo a garantia de recursos às próximas gerações. Desenvolvimento local não se traduz apenas no aumento do Produto Interno Bruto (PIB), pois do que adianta o aumento da produção se há má distribuição de renda?

Desenvolvimento municipal é percebido pelo aumento da qualidade de vida, quando há resultados de erradicação da pobreza, e pelo acesso à educação de qualidade, proporcionando alavancar o capital intelectual na região. Não há como falar em desenvolvimento local sem manter a preservação ambiental mediante a manutenção dos recursos para as futuras gerações.

É nesse contexto acima, a partir de uma percepção da realidade local e das demandas sociais existentes, que os programas federais devem ser elaborados, tendo como instrumento de ação os convênios federais, para que os recursos públicos

alcancem o fim desejado: o atendimento aos anseios da comunidade local, contribuindo para o nivelamento do desenvolvimento entre regiões,

Sabe-se que grande parte dos municípios paraenses possui um dos piores índices de IDH do país, embora estes municípios estejam situados num Estado rico em minérios, florestas, dentre outras riquezas naturais. Entretanto, todo esse potencial não é usufruído pela população local, não em melhoria da qualidade de vida, resultando no aumento de renda e geração de emprego. Ao contrário disso, muitos municípios paraenses ainda sofrem com a falta de saneamento básico, de educação, de habitação digna e outras demandas sociais.

Nesse sentido, entram os convênios federais como alternativa para minimizar esses problemas e atender a alguns anseios dos munícipes paraenses. As prefeituras, por sua vez, necessitam projetar planos de trabalho que venham de encontro a essas necessidades e não para mera entrega de obras ou de equipamentos sem que venham trazer os resultados esperados pela comunidade local.

Os municípios paraenses, assim como a região amazônica como um todo, carecem de planos de trabalho cujo projeto seja ousado a enfrentar os principais problemas municipais. Os convênios, para servirem como instrumento de desenvolvimento regional, devem estar inseridos entre as alternativas estratégicas da prefeitura, a fim de ultrapassar os entraves ao desenvolvimento, bem como de promover o financiamento dos programas municipais desse gênero.

Uma das principais fontes de recursos dos convênios federais advém das emendas parlamentares. Nesse sentido, os deputados federais e senadores do Estado do Pará precisam buscar ouvir a população local, para que definam as prioridades a serem atendidas por esses recursos. A SUDAM, por sua vez, por meio do seu Conselho Deliberativo, composto pelos diversos atores regionais, dentre os quais, representantes das classes dos trabalhadores, governadores, entre outros, necessita definir junto a essas os setores prioritários a serem aplicados os recursos dos convênios. Todavia, abrindo espaço para as prefeituras e a outros agentes mais próximos à realidade local, tais como, agentes comunitários, representantes distritais, representante da classe comerciária e outros, a fim de serem ouvidos para que haja uma definição contundente sobre como serão mais utilizados os convênios federais na Amazônia.

Antes mesmo de o governo federal criar seus programas de governo com os quais os convênios irão trabalhar, é preciso identificar quais as áreas sociais mais

carentes de recursos e que, com o seu atendimento, poderão alavancar o nível de desenvolvimento da região, no mínimo equiparado ao patamar dos municípios e Estados mais prósperos do país.

Os convênios federais têm servido de mecanismo de equilíbrio entre os orçamentos das esferas federal, estadual e municipal. Eles têm sido o instrumento para colaborar para que as emendas parlamentares, destinadas a atender a demandas políticas, sejam realizadas.

Contudo, o convênio é um mecanismo de parceria em que deve haver o mútuo interesse de desenvolvimento regional. Para tanto, o gestor municipal precisa ter em mente estratégias para contornar os diversos problemas enfrentados no município, priorizando aquele que os munícipes mais anseiam resolver.

Antes de planejar um plano de trabalho ao convênio, o gestor municipal precisa consultar os agentes locais – representantes de classes, sindicatos, agentes distritais, líderes de comunidades, dentre outros – para decidir por qual área social ou problema deve ser pleiteado o convênio federal. A boa e regular aplicação dos recursos dos convênios começa por meio dessas iniciativas.

Para maior repercussão dos resultados em termos de desenvolvimento local e regional, considerando as semelhanças histórico-econômica, bem como os potenciais de mercado intermunicipais, caberiam convênios federais da SUDAM via consórcios entre prefeituras, unindo mútuas estratégias de desenvolvimento. Além de serem projetados planos de trabalho mais consistentes, o pleito por recursos federais teria mais força política.

Outra estratégia de ação para as prefeituras seria a identificação dos potenciais naturais e mercadológicos a serem incentivados via convênios federais. Fomentar setores estratégicos do município, a fim de incentivar o crescimento econômico e geração de renda, aplicar recursos em projetos visando a verticalização da produção ou de sua expansão seriam bons ideais para os planos de trabalho de convênios federais.

Todos os convênios avaliados cumpriram sua função de desenvolvimento local, uma das evidências é a coerência desses com pelo menos uma das diretrizes do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). Nos convênios cujo produto foi a pavimentação de ruas, cumpriu a função de desenvolvimento local no âmbito da infraestrutura, tendo em vista que interliga as localidades urbanas e rurais no município. Como geralmente os pequenos produtores residem na zona rural, a

integração com a zona urbana facilitaria o escoamento da produção – o que chega a atender a função econômica, além de proporcionar maior mobilidade aos munícipes, inclusive para as comunidades rurais mais isoladas ou de difícil acesso. Do mesmo modo, com a pavimentação de ruas, os imóveis localizados próximos serão beneficiados com a valorização imobiliária local, o que poderá favorecer a instalação de novos empreendimentos, o surgimento de residentes e, com isso o aumento de receita de tributos ao erário municipal.

Seguindo a mesma linha de desenvolvimento local no campo de infraestrutura, os convênios de fornecimento de patrulha mecanizada colaboraram para o aumento produtivo, oportunizando avanço econômico e social aos microempreendedores e às pequenas comunidades envolvidas.

Outros convênios analisados, como os de Viseu e de Limoeiro do Ajuru, cumpriram o papel de desenvolvimento no quesito de saneamento básico, com o fornecimento de estação de tratamento de água, enquanto outros, como o de Santa Maria das Barreiras, cuja entrega foi a Casa de Mel, proporcionaram competitividade de mercado a um dos principais setores do município: a apicultura. Assim também ocorreu no convênio de Muaná, cujo produto foi a construção de feira que, por sua vez, colaborou com o desenvolvimento local no quesito econômico, pois dinamizar a economia possibilita melhores condições de comercialização para o produtor, incentivando assim o consumo de produtos locais no município.

O convênio de Moju, embora não tenha cumprido o plano de trabalho pactuado, foi projetado para incentivar a produção de alimento e geração de renda por agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social, que também cumpriria a função de desenvolvimento municipal, gerando emprego e renda às comunidades de baixa renda.

Nos convênios avaliados, faltaram projetos mais significativos em termos de desenvolvimento local, diante de tantas necessidades apresentadas pelos municípios paraenses. Dos convênios avaliados, nenhum apresentou plano de trabalho de reaproveitamento de resíduos sólidos, sendo que em Belém ocorrem problemas com descarte inadequado do lixo pelas ruas e periferias da capital paraense, ou qualquer outro projeto fomentando a preservação do meio ambiente.

Outra área que faltou ser alcançada entre os convênios avaliados foi a da educação, considerando que a região amazônica carece tanto para o mercado de trabalho, quanto para a administração pública municipal. Faltaram planos de trabalho

com projeto de capacitação profissional seja para comunidade ou para servidores municipais, fornecendo oportunidades de graduação e pós-graduação, inclusive de mestrado e doutorado, visto que a Amazônia é uma das regiões brasileiras onde há menos doutores e mestres.

Dentre os eixos das diretrizes estratégicas do PRDA, praticamente todos os convênios avaliados alcançaram os eixos de infraestrutura e econômico, com raras exceções como os convênios de Moju, Viseu e Limoeiro do Ajuru, mais voltados para o eixo social. Contudo, ficaram de fora os eixos ambiental e institucional, esse último relacionado ao aperfeiçoamento da governança, enfatizando a melhoria do ambiente de negócios e da entrega de serviços públicos ao cidadão.

Repisa-se que todos os convênios avaliados contribuíram, de certa forma, para o desenvolvimento municipal, embora o objetivo da maioria das prefeituras tenha sido a solução paliativa de problemas de infraestrutura, como os de pavimentação de ruas. Percebe-se que, no geral, não foram projetos com a intenção de desenvolvimento visando a grandes benefícios econômicos e sociais no médio e longo prazo, porém no intuito de resolução imediata de problemas comuns.

O que falta nas gestões públicas federal, estadual e municipal não são programas de governo, mas sim grandes projetos de desenvolvimento locais e regionais, com o fim de erradicar os baixos índices de IDH, de promover saneamento básico nas localidades mais carentes e fomentar a inclusão social de comunidades em condição de vulnerabilidade. O ideal seria se esses projetos fossem contínuos, de governo a governo, até que os resultados aconteçam e seu alcance abranja toda a região ou localidade na Amazônia.

Outrossim, em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos nos convênios avaliados, para os que tiveram a prestação de contas reprovada, percebeu-se, em alguns casos, a ausência de habilidade de gerir os recursos e cumprir corretamente o plano de trabalho, mas na maioria faltou probidade administrativa por parte da gestão municipal. As evidências disso são constatadas pelos casos de omissão de prestação de contas e ausência de restituição do saldo remanescente do convênio, por exemplo.

Esta investigação científica é desenvolvida num Programa de Mestrado Profissional, o qual estabelece o fornecimento de um produto à SUDAM, organização pública em questão. Dispõe-se anexo a este trabalho, um manual de convênios federais contendo orientações sobre suas fases e adoção de boas práticas sugeridas

aos convenientes da Superintendência, a ser usado durante a consecução do plano de trabalho, para o alcance dos objetivos nele propostos. Esse Manual fornecerá recomendações e boas práticas para auxiliar o gestor municipal ao atendimento da prestação de contas de convênios com aprovação.

Os convênios, por serem um instrumento de ação da SUDAM, devem ser usados como uma forma de corrigir a incapacidade de fornecer serviços e bens públicos de qualidade, porém o seu resultado, em termos de promoção de desenvolvimento, precisa repercutir inter-regionalmente na Amazônia, a fim de que seu alcance abranja o maior número de amazônidas possível.

Respondendo à questão norteadora, ao se formular um plano de trabalho para o convênio, a prefeitura deve considerar a necessidade de seu município, mas refletir se em relação ao custo-benefício se obterá a devida satisfação à sociedade local. Por outro lado, a SUDAM, a partir de uma visão holística, deve examinar o real alcance dos benefícios por meio dos convênios a serem pactuados, não só ao município, mas à região circunvizinha, em termos de desenvolvimento integrado. Para tanto preconiza-se que haja uma seleção mais apurada de planos de trabalho para convênios federais, em que se filtre as melhores propostas de trabalho, as quais seriam contempladas com priorização de análise e liberação de recursos, considerando os seguintes critérios:

a) aspecto ambiental: plano de trabalho que envolva o uso sustentável dos recursos naturais;

b) amplitude regional: plano de trabalho que traga impactos estratégicos de desenvolvimento a mais de um município e que promova a sua ação integrada;

c) continuidade de projetos de grande porte: plano de trabalho que envolva grandes projetos, seja dando continuação a obras públicas ou programas federais em andamento, e que colaborem com planos regionais como o PRDA, que é o principal;

d) o teor do plano de trabalho: a essência do plano deve ser o mais estruturante possível ao contexto regional, por exemplo, que o objeto trate de grandes infraestruturas de logística e escoamento de produção;

e) o grau de impacto social: plano de trabalho que contenha, explícita ou implicitamente, resultados significativos em termos de desenvolvimento socioeconômico;

f) aspecto de vulnerabilidade social: proposta de convênio voltada para o atendimento da população em situação de vulnerabilidade social na área de habitação, energia elétrica e saneamento básico.

Por fim, recomenda-se que esta pesquisa seja estendida às demais organizações públicas das demais esferas de governo, e que seja correlacionada com as outras modalidades de transferências voluntárias, pois o conhecimento obtido não se esgota com as investigações desta obra.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, U. *et al.* **Convênios e tomadas de contas especiais**: manual Prático. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 704-725, out./ dez. 2013. DOI: 10.1590/S0101-31572013000400010. Disponível: <https://www.scielo.br/j/rep/a/TP9LNc6zf5Y3smDkj3CyCbF/?lang=pt> . Acesso em: 3 jan. 2022.

BANDEIRA, P. **Políticas públicas e desenvolvimento**. Porto Alegre, RS, 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 20. abr. 2021.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm . Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977**. Institui a "Anotação de Responsabilidade Técnica" na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6496.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 13 jun. 2021.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170compilado.htm . Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Lei complementar Nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp124.htm. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 7.983, de 08 de abril de 2013.** Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm. Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, [...] e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil –CAU. **Resolução nº 75, de 10 de abril de 2014.** Dispõe sobre a indicação da responsabilidade técnica referente a projetos, obras e serviços no âmbito da Arquitetura e Urbanismo, em documentos, placas, peças publicitárias e outros elementos de comunicação. Brasília, DF: CAU, 2014. Disponível em: <https://transparencia.caubr.gov.br/resolucao75/> . Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União:** parte 1: seção 1, Brasília, DF, p. 25. 01 jan. 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm . Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Projeto estabelece o Plano de Desenvolvimento da Amazônia.** Brasília, DF: Agência Câmara de Notícias, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/624351-projeto-estabelece-o-plano-de-desenvolvimento-da-amazonia/> . Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência. Fiscalização e Controladoria Geral da União-CGU. Portal Brasileiro de Dados Abertos. *In*: BRASIL. Ministério da Transparência. **Portal da transparência**. Brasília, DF:: CGU, 2021. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados> . Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Plataforma +Brasil**: acesso ao sistema SICONV. 2021b. Disponível em: <https://idp.plataformamaisbrasil.gov.br/idp/> . Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Convênios e outros Acordos. *In*: BRASIL. **Portal da transparência**. 2021c. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/convenios-e-outros-acordos> . Acesso em: 10 set. 2021.

BIJOS, D. Repensando as Transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 322-350, 2018. DOI: 10.21527/2237-6453.2018.44.322-350. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6298#:~:text=Resumo,dos%20Estados%20para%20os%20Munic%C3%ADpios>. Acesso em: 3 jan. 2022.

BRITO, E. C. S. de. Dificuldades da administração pública municipal para angariar recursos de convênios federais. Foco no desenvolvimento de projetos para captação de recurso. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, v. 19, n. 1038, 2012. Disponível em: <https://www.semanaacademica.org.br/artigo/dificuldades-da-administracao-publica-municipal-para-angariar-recursos-de-convenios-federais> . Acesso em: 3 jan. 2022.

CANDEIA, R. S. **Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas**. São Paulo: NDJ Ltda, 2005.

CARVALHO, F. J. J. C. de. Equilíbrio fiscal e política econômica Keynesiana. **Análise Econômica**, v. 26, n. 50, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10906> . Acesso em: 3 set. 2022.

CHIAVENATO, I; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COLOMBO, L. A. **Texto para discussão**. Brasília, DF: IPEA, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2665>. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2665.pdf. Acesso em: 4 jan. 2022.

COSTA, C. C de M. *et al*. Fatores associados às transferências voluntárias da União para os Estados Brasileiros. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB759.pdf . Acesso em: 09 set. 2020.

COSTA, R. P.. **Política regional na Amazônia**: a PNDR II. *In*: Aristides Monteiro Neto; Cesar Nunes de Castro; Carlos Antonio Brandão. (org.). Desenvolvimento

regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2017. v. 1. p. 99-126.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, v. 19, n. 2, 2011. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/1045> . Acesso em: 3 jan. 2022.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DORSA, A. C. Desenvolvimento local e processos participativos. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, n. 1, p. 1–2, jan./mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.20435/inter.v20i1.2444> . Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/q9z6qZCcKWzZ8pF5DhXDpjpg/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 3 jan. 2022.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE. **Plano decenal de expansão de energia 2027**. 2021. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2027>. Acesso em: 20 dez. 2021.

FAGUNDES, J. P.; FAGUNDES, L. Z. O Desenvolvimento Local e a Economia Sustentável: Estudo de caso de uma cooperativa. *In*: SIMPÓSIO DE CIÊNCIA DO AGRONEGÓCIO, 6., 2018, Porto Alegre, RS. **Anais [...]**. Porto Alegre, Rs: Faculdade de Agronomia, 2018. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cienagro/wp-content/uploads/2018/10/O-Desenvolvimento-Local-e-a-Economia-Sustent%C3%A1vel.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

FAVERO, A. A.; CENTENARO, J. B. A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites. **Contrapontos**, v.19, n.1, p.170-184, 2019. *on-line*. ISSN 1984-7114. DOI: 10.14210/contrapontos.v19i1 . Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rc/article/view/13579>. Acesso em: 4 abr. 2022.

FERNANDES, J. U. J. Pagamento por serviços não executados: quem deve ser responsabilizado? *In*: FERNANDES, J. U. J. **JUSBRASIL**, 2019. Disponível em: <https://jacobyfernandes.jusbrasil.com.br/artigos/710200011/pagamento-por-servicos-nao-executados-quem-deve-ser-responsabilizado>. Acesso em: 17 abr. 2022.

FÉLIX, R. D. C.; FARAH JÚNIOR, M. F. Empreendedorismo e desenvolvimento nos municípios paranaenses: uma análise dos indicadores. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 2, p. 104-117, 2014.

DOI:10.3895/RBPD.V2N2.3080 . Disponível em:

<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3080>. Acesso em: 3 jan. 2022.

FLEURY, M. T. L.; WERLANG, S. R. C. Pesquisa aplicada: conceitos e abordagens. **GV Pesquisa - Anuário de Pesquisa 2016-2017**, São Paulo, n. 5, p. 10-15, 2017.

Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/apgvpesquisa/article/view/72796/69984>.

Acesso em: 3 jan. 2022.

FONSECA, Luciane Schulz. **Contratos e convênios**. Curitiba/PR: IFPR, 2012.

Disponível em: <http://proedu.rnp.br/handle/123456789/1440> . Acesso em: 12 dez. 2021.

FONSECA, G. F. da. Responsabilização por irregularidades na execução de convênios à luz das orientações jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União. **Gabinete da conselheira Carolina Costa, Tribunal de Contas da Bahia**, 2021.

Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/estudo-analisa-irregularidades-que-podem-ocorrer-em-execucoes-de-convenios>. Acesso em: 3 jan. 2022.

FREITAS, A. P. G. de; LIMA, V. A. Políticas públicas integradas para promoção do desenvolvimento territorial a Amazônia. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 13, n. 25, p. 239–272, 2020. Disponível em:

<https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/4413>. Acesso em: 20 dez. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, C. A. F. As agências de desenvolvimento local e regional: a busca de um arranjo institucional à luz da teoria do desenvolvimento endógeno. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 19, n. 4, p. 26-40, 2021.

HOLANDA, J. de A.; SANTOS, V. S. dos. **O ENEM e os professores de química: um estudo qualitativo sobre as mudanças que o ENEM provocou nos trabalhos pedagógicos dos professores do Ensino Médio**. ano 7, v. 13, n. 2, p. 248-277, jul./dez, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Amazônia legal: o que é ?**. Brasília, DF: IBGE, 2021. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e> . Acesso em: 12 dez. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Desafios do desenvolvimento: uma análise das condições de vida da população brasileira**.

2004. Ano 1, ed. 4 - 01/11/2004. São Paulo/SP. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios004_completa.pdf . Acesso em: 05 jun. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento%20ambiental%20e%20governan%C3%A7a%20territorial.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, C. C. **O convênio administrativo colaborativo para transferência de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos como instrumento dos mecanismos diretos de fomento público**. Orientadora: Odete Medauar 2011. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002214922>. Acesso em: 3 jan. 2022.

LIMA JÚNIOR, E. B. *et al.* Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 44, p.36-51, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356> . Acesso em: 3 jan. 2022.

LOPES, G. B. **As transferências voluntárias para consórcios municipais e a influência político partidária nas contratações**. Orientadora: Andrea Felipe. 2019. 46 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Universidade de Brasília. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/36721> Acesso em: 15 dez. 2021.

MANUCCI, R. P. A composição do BDI é requisito das propostas na licitação de obras e serviços de engenharia? **Jusbrasil**, 2022. Disponível em: <https://renatomanucci.jusbrasil.com.br/artigos/1366831671/a-composicao-do-bdi-e-requisito-das-propostas-na-licitacao-de-obras-e-servicos-de-engenharia>. Acesso em: 7 fev. 2022

MARQUES JÚNIOR, L. dos S. *et al.* Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e as competências tributárias. **Revista da Associação Mineira de Direito e Economia**, 2013. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/5614>. Acesso em: 28 jan. 2021.

MARQUES, G. S. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). **Revista da Soc. Bras. de Economia Política**, São Paulo, n. 34, p. 163-198, fev. 2013. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/6>. Acesso em: 3 jan. 2022.

MARTINS, T. W. **Transferências voluntárias no Brasil**: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros. 2010. Artigo (Especialização em Orçamento Público) - Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/transferencias-voluntarias-no-brasil-criterios-para-distribuicao-de-recursos-para-os-municipios-e-estados-brasileiros-8A81881E747486F301748FD190BD7A0D.htm>. Acesso em: 22 out. 2020.

MARTINS, R. D; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3qfvVSQW7LbqWsxZK3XRTxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 dez. 2021.

MARAFFOM, M. Participação social e inovações marcam Lei das Organizações da Sociedade Civil. **Revista Consultor Jurídico** fev. 2016. *on-line*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-15/constituicao-poder-participacao-inovacoes-marcam-lei-organizacoes-sociais>. Acesso em: 1 jan. 2021.

MARINHO, J. de C. C. **Uso do saldo remanescente dos recursos de convênios administrativos**. JUS, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31764/da-possibilidade-de-uso-do-saldo-remanescente-dos-recursos-de-convenios-administrativos-para-a-ampliacao-da-execucao-do-objeto-conveniado>. Acesso em: 26 maio 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: RT, 2014.

MEDEIROS, E. B. da S. **A política nacional de desenvolvimento regional no Brasil: interfaces e articulações na sua construção**. Orientador: Sergio Luís Allebrandt. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/3728>. Acesso em: 12 dez. 2021.

MESQUITA, B. M. **Os modelos TOP-DOWN E BOTTOM-UP para o desenvolvimento local**: uma análise bibliográfica para o Brasil. Orientador: Renato Silvério Campo. 2018. 70 f. Trabalho de Conclusão de Cursos (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/39506>. Acesso em: 12 dez. 2021.

MIRANDA, C. A. S. de. Federalismo fiscal: transferências voluntárias do estado de Minas Gerais para seus municípios. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2017, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: CONSAD, 2017. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/1587>. Acesso em: 8 set. 2020.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. *In: MONTEIRO NETO, A. et al. DESENVOLVIMENTO Regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9058>. Acesso em: 22 dez. 2021.

MONTEIRO, G. H. do N. **Os reflexos da estratégia de Defesa na região amazônica no desenvolvimento de sua integração regional no século XXI**. Orientador: André Costa Campelo. 2020. 60 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/8854>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MORAES, M. V. E. de. Políticas Inovadoras em Gestão no Brasil. *In: CONGRESSO CONSAD GESTÃO PÚBLICA*, 3., 2010 Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n. 1, p. 90-101, 2017. DOI: 10.5585/gep.v8i1.484.

NEVES, M. F. **Federalismo fiscal e as transferências voluntárias**: a dependência de transferências voluntárias da União pelos demais entes afeta o federalismo fiscal previsto na Constituição. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://marcelofidalgoneves.jusbrasil.com.br/artigos/348351366/federalismo-fiscal-e-as-transferencias-voluntarias> . Acesso em: 10 set. 2020.

OLIVEIRA, A. G. de; SILVA, C. L. da; LOVATO, E. L. Desenvolvimento local: conceitos e metodologias: políticas públicas de desenvolvimento rural e urbano. **Revista Orbis Latina**, v. 4, n. 1, jan./dez. 2014. ISSN 2237-6976. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/450/399>. Acesso em: 3 jan. 2022.

PANTOJA, F. P. **Desafios e oportunidades na captação de recursos federais para o setor de resíduos sólidos no município de Belém/PA**. Orientador: José Almir Rodrigues Pereira. 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11177>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PAMPLONA, K. M. **O Estado federativo fiscal e o comportamento do sistema de transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios do estado do Pará**: uma análise sob as perspectivas da equalização fiscal e do desenvolvimento. Orientador: Armin Mathis. 2013. 316 f Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11164>. Acesso em: 19 fev. 2022.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PIKETTY, M. G.; POCCARD-CHAPUIS, R.; DRIGO, I.; COUDEL, E.; PLASSIN, S.; LAURENT, F.; THÂLES, M. Multi-level Governance of land use changes in the Brazilian Amazon: Lessons from Paragominas, State of Pará. **Forests**, v. 6, n. 5, p. 1516–1536, 2015. DOI: 10.3390/f6051516. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1999-4907/6/5/1516>. Acesso em: 3 jul. 2022.

PRAÇA, F. S. G. Metodologia da pesquisa científica: organização estrutural e os desafios para redigir o trabalho de conclusão. **Revista Eletrônica “Diálogos Acadêmicos”**, v. 8, n. 1, p. 72-87, jan./jul. 2015. ISSN: 0486-6266. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170627112856.pdf. Acesso em: 3 jan. 2022.

PORTUGAL, R. História da política regional no Brasil. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 23., 2018, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: BNB/ANPEC, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3f4ICFc>. Acesso em: 28 maio, 2020.

RENIU, J.; ALBALA, A. Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. **Estudios Políticos**. México. D.F., v. 9, n. 26, p. 161-214, 2012. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000200008. Acesso em: 3 jan. 2022.

SALOMÃO NETO, B. A. **Descentralização política, composição dos gastos e esforço fiscal**: efeitos da criação de municípios no Brasil. Orientador: Carlos Cesar Santejo Saiani. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2017.158>

SÁ, E. N. de C.; RABELLO, M. C. G. Administração por convênios, um instrumento gerencial de políticas: uma análise dos convênios da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo - 1987. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 22, n. 2, apr. 1988. Disponível em: <https://scielosp.org/article/rsp/1988.v22n2/150-158/#ModalArticles>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SANTANA, T. R. de. **Convênios no âmbito da administração pública federal**: instrumento de descentralização administrativa. 2016. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/9134>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SANTOS, L. C. F.; SILVA, S. A. M. Avaliação da avaliação de programas governamentais: uma proposta de meta-avaliação dos resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., João Pessoa, 2017. **Anais [...]**. João Pessoa: UFPB, 2017. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0456-476-avaliacao-da-avaliacao-de-programas-governamentais.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

SANTOS, M. A. dos; NASCIMENTO, G. N. L. do. **Metodologia científica: a pesquisa como compreensão da realidade**. Palmas: Programa de Mestrado em Ciências da Saúde, 2021. Disponível em: <https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/Wv6gU1E2QfWcnh2jMFduvw/content/Metodologia%20Cientifica>. Acesso em: 3 jan. 2022.

SANTOS, B. de S, RODRIGUEZ, C. Para ampliar o cânone da produção. *In*: SANTOS, B. de S. (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. cap. 1. p. 27.

SENADO FEDERAL. **Manual de obtenção de recursos federais para os municípios**. Biênio 20/11/2012. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385453/Manual%20de%20Obten%C3%A7%C3%A3o%20de%20Recursos%20Federais.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SILVA, R. G.; MARTINELLI, D. P. Arranjos Produtivos Locais - APL e fatores formadores das dimensões do desenvolvimento local. **Organizações & Sociedade**, v. 28, n. 96, p. 9-34, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/4TmGShb5Bwq37JY3BsKVdRt/?lang=pt&format=pdf#:~:text=Estudou%2Dse%2C%20a%20partir%20das,%2C%20institucional%2C%20pol%C3%ADtica%20e%20social>. Acesso em: 3 jan. 2022.

SILVA, T. C. da. **Módulo 1: instrumentos de transferências voluntárias da União**. Brasília, DF: ENAP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2392>. Acesso em: 3 jan. 2022.

SILVA, G. P. da. **Orçamento público: um estudo das emendas dos congressistas do DF**. Orientador: Antônio Nascimento Junior. 2020. 129 f Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/40033>. Acesso em: 3 jan. 2022.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL - STN. **Transferências aos Estados e Municípios: discricionárias**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/discricionarias>. Acesso em: 22 out. 2020.

SOUZA, N. M. C. G. **A gestão ambiental pública na Amazônia brasileira: uma análise do Projeto de Gestão Ambiental Integrada no estado do Pará**. Orientador: Josep Pont Vidal. 2013. 273 f. Tese (Doutorado em Ciências em Desenvolvimento Socioambiental) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em: <https://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/TESES/2013/NARDA%20MARGARETH.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

SOUZA, A. C. de. **Contribuições da avaliação de sistemas para a gestão da educação municipal**. 2019. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/60209>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SOUZA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa E Debate Em Educação**, v. 10, n. 2, p. 1396–1416, 2020. DOI:10.34019/2237-9444.2020.v10.31559.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM. **Plano regional de desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023**. Belém: SUDAM, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/SUDAM/pt-br/documentos/prda-2020-2023.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM. **Plano regional de desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2016-2019**. Belém: SUDAM, 2016. 151p.

TABORDA, L. R. Relações estado - sociedade civil: sobre associações, parcerias e normativas. **Revista Café com Sociologia**, v. 6, n. 3, p. 40-60, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/882>. Acesso em: 3 jan. 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 3 set. 2022.

TISAKA, M. **Orçamento na construção civil: consultoria projeto e execução**. São Paulo: Editora PINI, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL DO MATO GROSSO - TCE/MT. **Tribunal do cidadão**. Estudo sobre a adoção de taxas de bonificações e despesas indiretas (BDI), para o Estado e os Municípios do Mato Grosso. 2017. Disponível em: [http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/100/820/TCE_MT_-_RN_182017_-_BDI_\(estudo\).pdf](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/100/820/TCE_MT_-_RN_182017_-_BDI_(estudo).pdf). Acesso em: 08 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Convênios e outros repasses**. 6. ed. Brasília/DF: TCU, 2016. Disponível em: www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/convenios-e-outros-repasses-6a-edicao-tcu. Acesso em: 15 jun. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas**. Brasília, DF: TCU, 2014. 145 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Convênios e outros repasses**. Brasília, DF: TCU, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 2628/2007-Plenário**. Em 05 de dezembro de 2007. Brasília/DF: TCU, 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-32693%22>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 544/2008-Plenário**. Em 02 de abril de 2008. Brasília/DF: TCU, 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-31197%22>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 2306/2009-Primeira Câmara**. Em 12 de Maio de 2009. Brasília/DF: TCU, 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-16124%22>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 4593/2010 - Segunda Câmara**. Em 17 de agosto de 2010. Brasília/DF: TCU, 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-15422%22>. Acesso em: 20 maio, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 3872/2011-Segunda Câmara**. Em 07 de junho de 2011. Brasília/DF: TCU, 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-15422%22>. Acesso em: 20 maio, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 173/2012-Plenário**. Em 01 de fevereiro de 2012. Brasília/DF: TCU, 2012a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-17236%22>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 57/2012-Plenário**. Em 18 de janeiro de 2012. Brasília/DF: TCU, 2012b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-15374%22>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 5782/2014 - Segunda Câmara**. Em 14 de Outubro de 2014. Brasília/DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1322302%22>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 5170/2015 - Primeira Câmara**. Em 08 de setembro de 2015. Brasília/DF: TCU, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1497099%22>. Acesso em: 20 maio, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 2759/2019-Plenário**. Em 20 de novembro de 2019. Brasília/DF: TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-82134%22>. Acesso em: 20 maio, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 6473/2020-Primeira Câmara**. Em 09 de junho de 2020. Brasília/DF: TCU, 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-92966%22>. Acesso em: 21 maio, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 454/2020-Segunda Câmara**. Em 28 de janeiro de 2020. Brasília/DF: TCU, 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-84087%22>. Acesso em: 20 maio, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 18175/2021-Primeira Câmara**. Em 09 de novembro de 2021. Brasília/DF: TCU, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-84087%22>. Acesso em: 20 maio, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 460/2016-Plenário**. Em 02 de março de 2016. Brasília/DF: TCU, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-2128%22>. Acesso em: 20 maio, 2022.

UDERMAN, S. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: limites de uma nova agenda para nordeste. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 2, 6 fev. 2015.

VIEIRA FILHO, F. de S.; CAMPOS, T. de J. M. B. **Análise das teorias keynesianas com ênfase no seu direcionamento para o atual contexto socioeconômico e jurídico mundial**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1281, 3 jan. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9355/analise-das-teorias-keynesianas-com-enfase-no-seu-direcionamento-para-o-atual-contexto-socio-economico-e-juridico-mundial>. Acesso em: 3 set. 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A – 18 Estratégias da diretriz do PRDA: alcançar crescimento econômico sustentado

DO DOCUMENTO DE REFERÊNCIA DO PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

1 Diretriz: alcançar o crescimento econômico sustentado, com foco no ganho de produtividade, a fim de assegurar a redução das desigualdades sociais e regionais e a sustentabilidade ambiental.

Estratégias:

1.1 Promover o crescimento do Produto Interno Bruto - PIB **per capita** regional e a internalização da renda gerada como condição necessária ao desenvolvimento;

1.2 Aumentar a produtividade das atividades econômicas regionais;

1.3 Promover o aproveitamento da força de trabalho local e a qualificação profissional;

1.4 Promover a integração econômica da Amazônia Legal com o mercado nacional e global;

1.5 Promover e valorizar a biodiversidade amazônica como elemento indutor do desenvolvimento regional;

1.6 Integrar e diversificar a base produtiva e o adensamento das cadeias produtivas;

1.7 Desenvolver a bioindústria;

1.8 Verticalizar a indústria minerometalúrgica, da pesca, da aquicultura e da agropecuária;

1.9 Incentivar a agricultura de baixo carbono, os serviços ambientais e o uso sustentável dos produtos florestais, madeireiros e não madeireiros, o ecoturismo e o turismo de base local;

1.10 Diversificar as exportações, com ampliação da participação regional no comércio nacional e internacional;

1.11 Fomentar o empreendedorismo e a qualificação do empresariado local;

1.12 Diversificar e aprimorar as linhas de financiamento como mecanismos de incentivo à produção;

1.13 Fortalecer a assistência técnica e a extensão rural;

1.14 Fortalecer as instituições de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - PD&I com concessão de créditos e incentivos ao setor;

1.15 Promover a descentralização de investimentos intra e inter-regional, com estipulação de percentuais mínimos de aplicação de recurso por cada Estado da Amazônia Legal;

1.16 Incentivar e financiar a criação de parques tecnológicos e incubadoras nos Estados da região;

1.17 Formar redes de pesquisa e fortalecer aquelas já existentes; e

1.18 Incentivar o desenvolvimento da pesquisa e da extensão nas universidades públicas e privadas localizadas nos Estados da Amazônia Legal.

APÊNDICE B- Manual de convênios da SUDAM

MANUAL DE CONVÊNIOS FEDERAIS DA SUDAM



Aponte sua câmera para o QR Code
ou acesse pelo link abaixo:

MANUAL

MANUAL DE **CONVÊNIOS FEDERAIS DA** **SUDAM**



SUDAM

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 1

CONVÊNIOS FEDERAIS 2

CELEBRAÇÃO 3

LICITAÇÃO E CONTRATO 4

EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS 6

REFERÊNCIAS 7





MANUAL DE CONVÊNIOS FEDERAIS DA SUDAM

1

APRESENTAÇÃO

Este manual apresenta orientações para celebração e prestação de contas, a fim de auxiliar a atuação dos gestores públicos, com o objetivo de tornar os convênios federais exitosos e proveitosos tanto para a união quanto ao beneficiário do recurso.

Neste trabalho, relacionam-se e apresentam-se as documentações necessárias para formalizar a celebração do convênio, bem como para uma correta entrega da prestação de contas, seja de um produto, serviço ou de uma obra pública, em atendimento a legislação vigente.

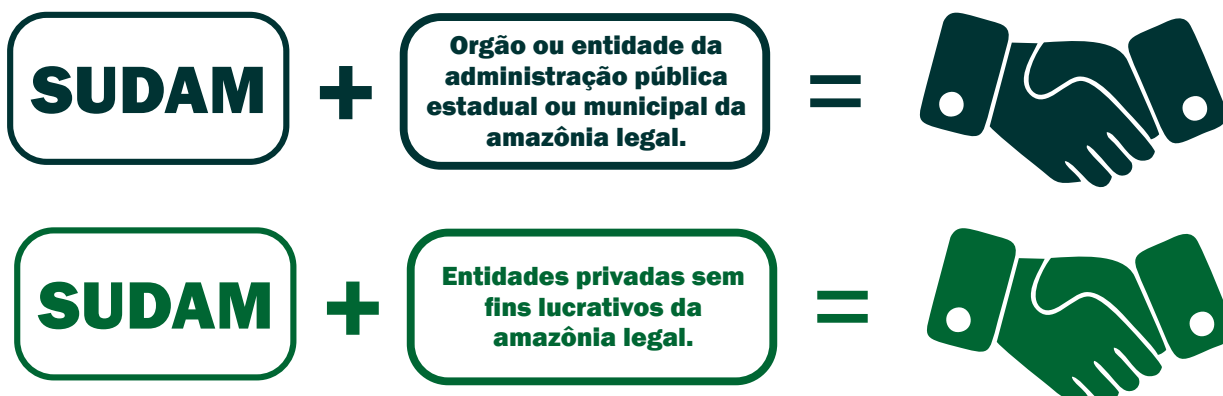
Para tanto sintetizou-se por meio de roteiros a serem seguidos para guiar o gestor a procedimentos de boas práticas administrativas sobre a eficiência da aplicação dos recursos federais, começando com planos de desenvolvimento regional e com a apresentação de documentos indispensáveis ao firmamento do convênio.

2

CONVÊNIOS FEDERAIS

O QUE SÃO CONVÊNIOS FEDERAIS?

O convênio é o pacto celebrado pela união de transferir certa quantia de recursos a uma instituição seja da esfera estadual, municipal ou a uma entidade privada sem fins lucrativos.



FASES DO CONVÊNIO

PROPOSIÇÃO



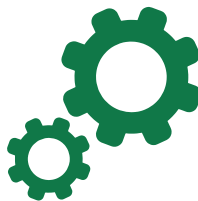
Interessado elabora proposta de trabalho e encaminha para o órgão responsável pela política pública.

CELEBRAÇÃO E FORMALIZAÇÃO



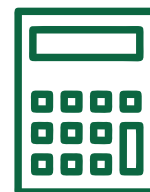
Conveniente e concedente formalizam a celebração do convênio, que é publicado no diário oficial da união.

EXECUÇÃO



Objetivo do convênio é executado, seguindo normas orçamentárias e plano de trabalho estabelecido.

PRESTAÇÃO DE CONTAS



Órgão ou entidade que recebeu recursos públicos demonstra a correta aplicação do dinheiro recebido.

3

CELEBRAÇÃO

QUEM PODE CELEBRAR CONVÊNIOS COM A SUDAM



3

ROTEIRO PARA CELEBRAÇÃO



PLANO DE TRABALHO

É o documento inicial para a formalização do convênio com a SUDAM. O plano de trabalho é o instrumento pelo qual se estabelece como o objetivo do convênio será realizado.

Composto pela: descrição do produto do convênio, definição dos beneficiários a serem alcançados, justificativa para a celebração do convênio, determinação do problema a ser resolvido, metas a serem alcançadas, estimar o custo e projetar os cronogramas de desembolso e de execução a serem realizados.

Abaixo está o fluxo para criação de uma plano de trabalho.

PROCEDIMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO



PROJETO BÁSICO E O TERMO DE REFERÊNCIA

PROJETO BÁSICO

- Documento caracterizante da obra do convênio.
- Descreve a viabilidade técnica (custos, fases e etc...)
- Assegura o tratamento certo do impacto ambiental do empreendimento.

TERMO DE REFERÊNCIA

- Se refere a aquisição de bens ou prestação de serviço.
- Descreve o bem ou serviço.
- Orçamento detalhado e a definição dos métodos.

Dois documentos que integram o plano de trabalho e são cruciais para o êxito da celebração e entrega do produto de um convênio são: o termo de referência e o projeto básico, pois fornecem todos os detalhes do produto ou o serviço a ser entregue pelo convênio.

As diferenças básicas entre eles estão acima caracterizadas.



O Projeto Básico é utilizado apenas para contratação de obras e serviços de engenharia, enquanto o Termo de Referência é usado na contratação de bens e serviços comuns.

Quais informações necessárias para se criar um projeto básico ou termo de referência?

Para se elaborar um projeto básico ou termo de referência adequado, é preciso responder a alguns questionamentos, conforme segue abaixo. Diante das respostas obtidas poderá criar tais documentos com precisão.

QUESTIONÁRIO NORTEADOR PARA O PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA

Qual o tipo do produto ou serviço?
() bem ou serviço comum () obra de engenharia

Qual o tipo de licitação a ser adotada?

Há especificação de marca? () sim () não. Qual?

Qual o padrão técnico utilizado:
() ABNT () Catálogos () INMETRO () Nenhum

Existe marca de referência ou exclusiva? () sim () não. Qual?
Justificativa:

Existe legislação normativa utilizada? () sim () não. Quais?

Há requisitos na legislação ambiental a serem atendidos? () sim () não. Quais?

Será necessário comprovar alguma capacidade técnica? () sim () não. Quais?

Há requisitos técnicos para a contratação? () sim () não. Quais?

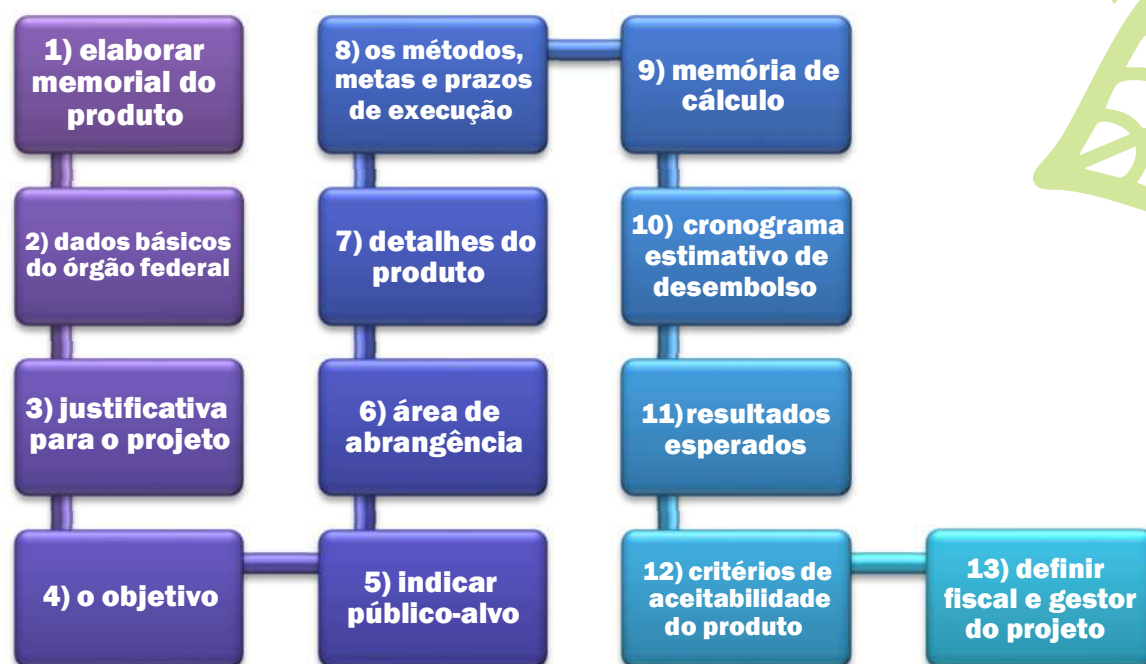
A entrega do produto ou serviço será provisória ou definitiva?

Quem será o responsável pelo recebimento?

Haverá prazo de entrega do produto ou serviço? () sim () não. Qual?

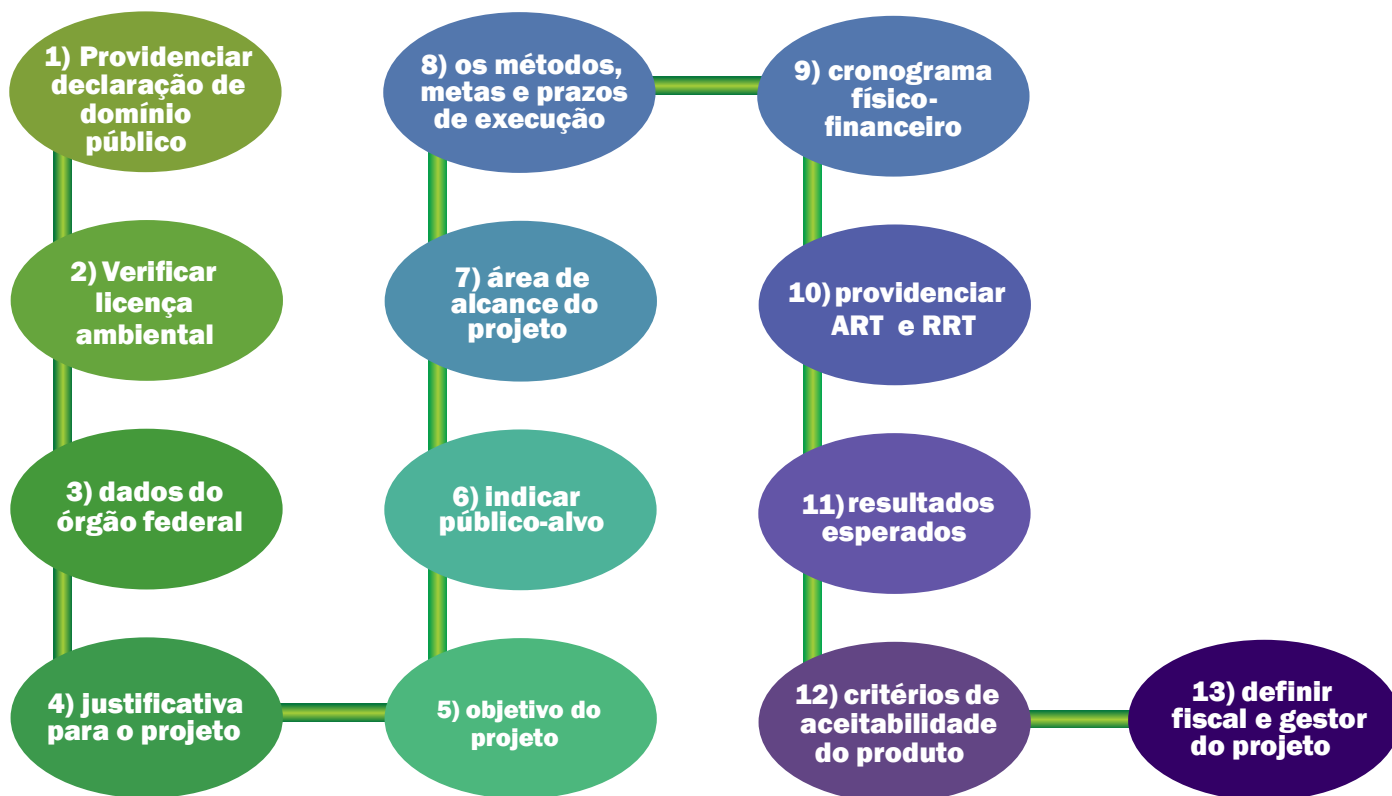
O termo de referência é o documento utilizado para definir o produto do convênio com as especificações necessárias à sua precisa contratação e execução. É geralmente utilizado em convênios de aquisição de bens ou serviços. Abaixo segue o roteiro para sua boa elaboração.

ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA



Por outro lado, o projeto básico é o documento mais utilizado em convênios cujo produto seja obra pública.

ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO



4

LICITAÇÃO E CONTRATO

Com a celebração do convênio, o próximo passo é proceder a contratação do fornecedor do bem ou serviço público. Para o recurso federal ser transferido, é necessária a aprovação do processo licitatório pela autarquia federal.

Algumas questões precisam ser definidas antes de se trilhar um roteiro para licitação e contrato para o produto do convênio. Apresenta-se a seguir um checklist para a formulação de uma licitação criteriosa e proveitosa.

QUESTIONÁRIO NORTEADOR PARA LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO

Qual o tipo do produto ou serviço?
() bem ou serviço comum () obra de engenharia

Qual o valor estimado?

Qual o tipo de licitação a ser adotada?

Quais as formas de pesquisa de preço?
() consulta a internet () pesquisa no Portal Comprasnet

() consulta à órgão oficial competente () outros:

A forma de pagamento será: () por etapa () por entrega () por medida

Qual o prazo estimado para a vigência do contrato?

Poderá ser prorrogado o contrato? () sim () não. Quanto tempo?

É precisa a garantia de execução contratual? () sim () não.

Qual a sua porcentagem sobre o valor total do contrato?

Qual o instrumento de contratação?
() contrato () ordem de serviço () nota de empenho () autorização de compra () outros:

Qual o regime de execução? () tarefa () empreitada global () empreitada por preço unitário

Será permitida a subcontratação de serviço? () sim () não. Em quais etapas?

Qual o limite de percentual sobre o total a ser executado?

Quais os responsáveis pela gestão e pela fiscalização, respectivamente?

Qual a forma de entrega do bem? () em partes ou etapas () em única parcela ou etapa

Há necessidade de garantia sobre o produto ou serviço? () sim () não.

Quanto tempo?

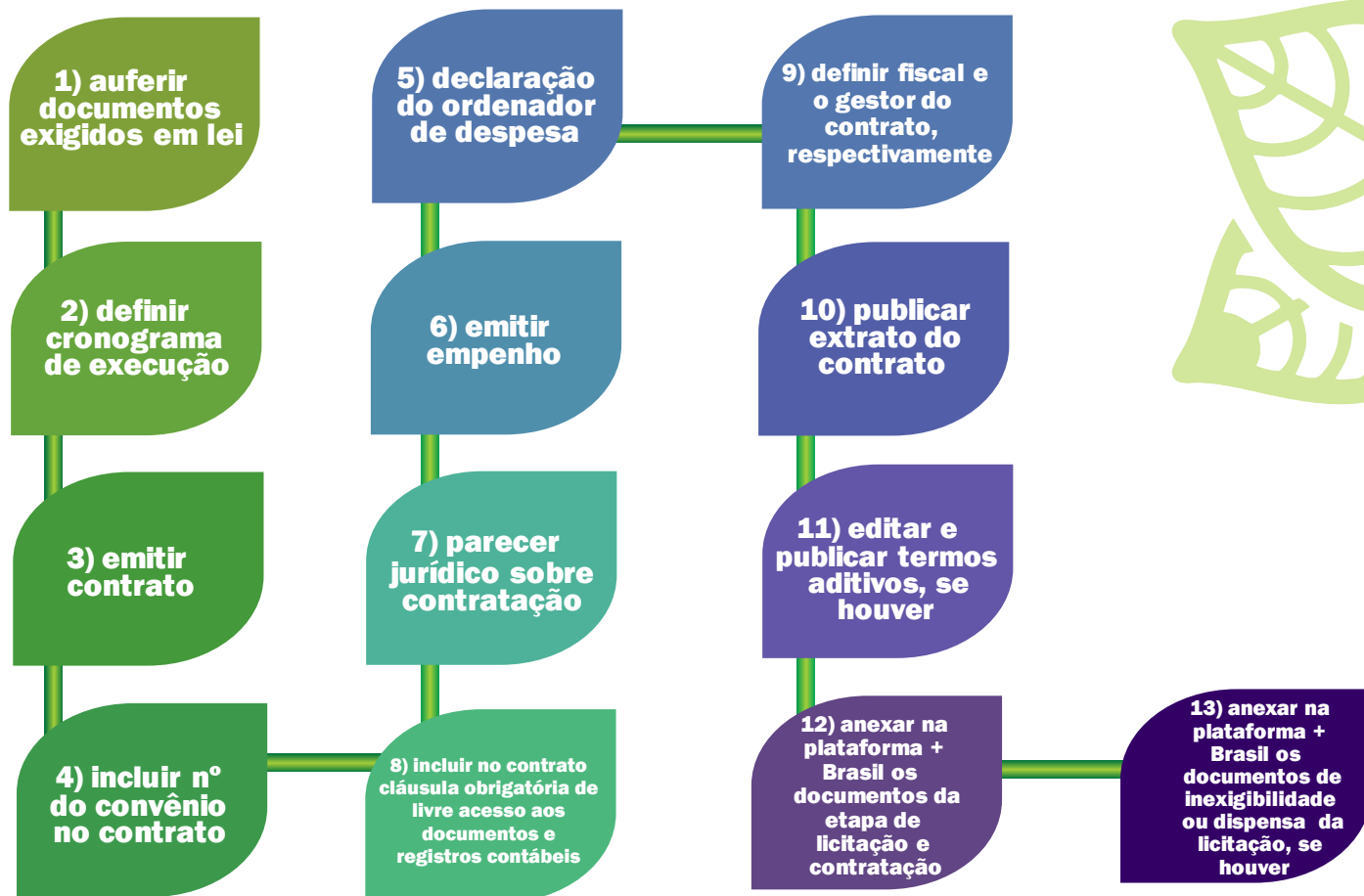
A partir das respostas a esse questionário, a administração poderá ter noção de como irá proceder no processo de licitação e de contratação, uma vez que se tratam de informações essenciais para orientar o gestor para conduzir suas ações. Nesse contexto, segue abaixo o roteiro para licitação do objeto do convênio.

ROTEIRO PARA LICITAÇÃO DO OBJETO DO CONVÊNIO



Após o processo licitatório e de sua aprovação pela autarquia federal, o passo seguinte é proceder a contratação do fornecedor do produto do convênio. O contrato precisa estar alinhado com o plano de trabalho do convênio, contendo as mesmas especificações para o produto do convênio, bem como o cronograma aprovado. Na formalização do contrato, dentre suas cláusulas, deve constar o de livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa referente ao produto do convênio, a servidores da autarquia federal concedente.

PROCEDIMENTOS INDISPENSÁVEIS PARA A CONTRATAÇÃO



Repisa-se que todos os documentos referentes ao processo de licitação e de contratação devem ser inseridos na plataforma +Brasil na aba “contratos/subconvênio”.

5

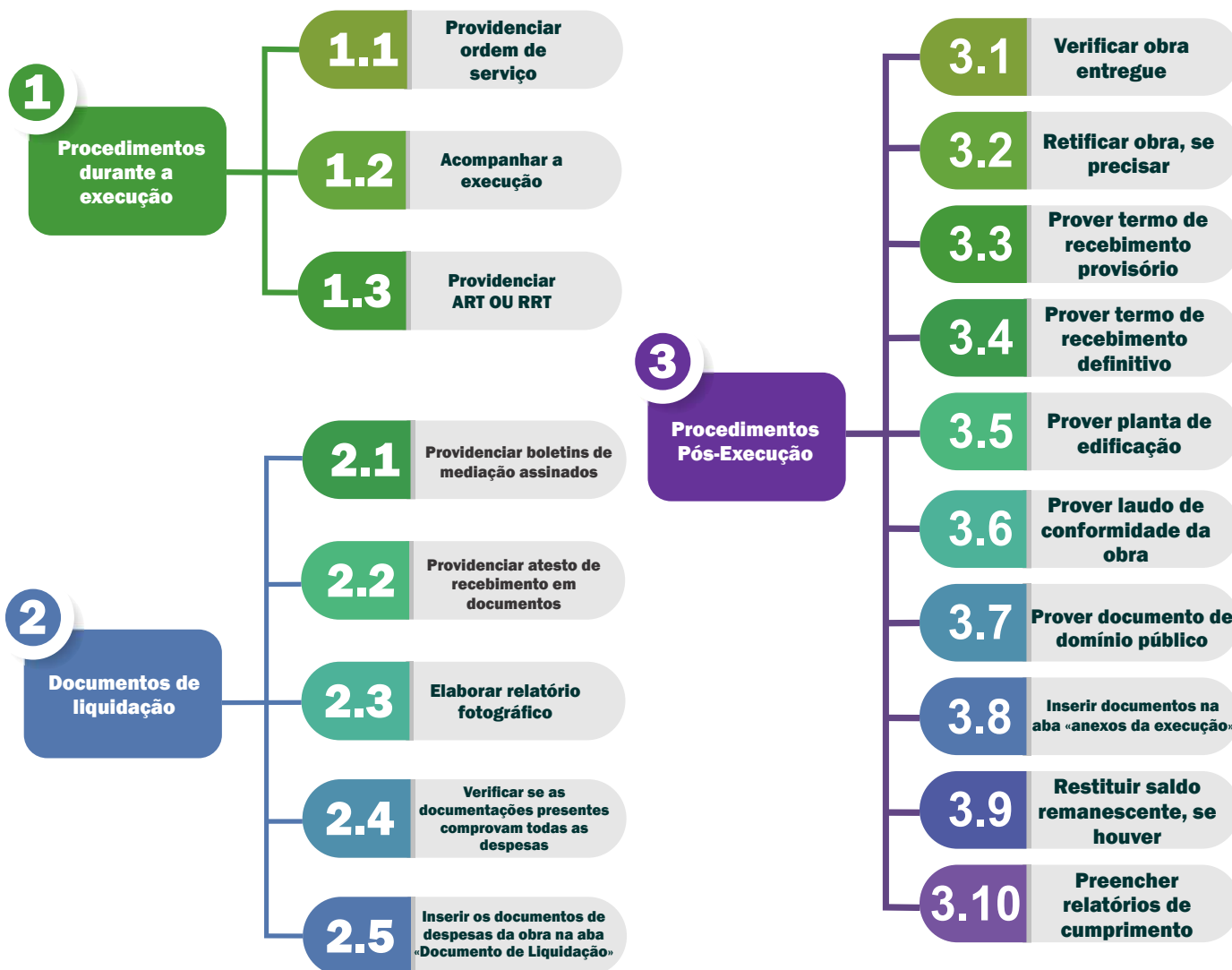
EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A partir da transferência dos recursos do convênio ao conveniente, começa a etapa de execução e de prestação de contas. As fases de execução e de prestação de contas ocorrem ao mesmo tempo.

Contudo o prazo legal para a apresentação dos documentos de prestação de contas é de até 60 dias, a contar da data de entrega do produto do convênio ou da do fim de sua vigência, o que ocorrer primeiro.

Para cada tipo de produto a ser entregue pelo convênio, há um roteiro específico. Nesse manual, procurou-se estabelecer três tipos de entregas ao convênio: obras públicas, aquisição de bens e contratação de serviços ou cursos de capacitação, conforme se segue abaixo.

PROCEDIMENTOS PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS – OBRAS PÚBLICAS



PROCEDIMENTOS PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS - AQUISIÇÃO DE PRODUTOS

1

Procedimentos durante a Execução e Prestação de Contas

1.1

prover a autorização de compra e nota de empenho.

1.2

verificar se o produto condiz com o plano de trabalho.

1.3

verificar o estado e a qualidade do produto.

1.4

elaborar relatório fotográfico.

1.5

providenciar termo de recebimento definitivo.

1.6

tombar o produto com registro no relatório fotográfico.

1.7

inserir os documentos da etapa de execução na aba "contratos/anexos de execução."

2

Documentos de Liquidação

2.1

ver se as especificações do produto na Nota Fiscal condizem com o plano de trabalho.

2.2

retificar notas fiscais incondizentes com o plano de trabalho.

2.3

atestar as notas fiscais.

2.4

inserir os documentos da etapa de execução na aba "Documento de Liquidação."

3

Entrega dos Documentos Pós-Execução

3.1

elaborar os relatórios de cumprimento do objeto e de aquisição de bens.

3.2

restituir saldo remanescente dos recursos, se houver.

1

**Procedimentos durante a
Execução e Prestação de
Contas**

1.1

prover a autorização de
serviço e nota de empenho.

1.2

verificar a entrega do
serviço com plano de
trabalho

1.3

se for serviço prover
ordem de serviço; se
for curso, os documentos
desse

1.4

elaborar relatório
fotográfico

1.5

providenciar termo de
recebimento definitivo

1.6

prover documentos
fiscais de eventuais
despesas

1.7

inserir os documentos da
etapa de execução na aba
"contratos/anexos de
execução.»

2

**Documentos de
Liquidação**

2.1

ver se a nota fiscal
conferem com contrato e
plano de trabalho.

2.2

retificar notas fiscais
incondizentes com
plano de trabalho e
contrato.

2.3

atestar todas as
notas fiscais.

2.4

inserir os documentos de
despesas da obra na aba "
Documento de Liquidação."

3

**Entrega dos Documentos
Pós-Execução**

3.1

preencher relatórios de
cumprimento do objeto.

3.2

restituir saldo
remanescente.

As abas na plataforma + Brasil a serem preenchidas durante as fases de execução e prestação de contas são: “Documento de Liquidação” e “Anexos da Execução”.

Todas as documentações fiscais utilizadas no convênio, notas fiscais, recibos de pagamentos, precisam estar devidamente atestadas e as datas de emissão dentro da vigência. As notas fiscais precisam estar coerentes com as especificações para o produto do convênio, conforme descrito no plano de trabalho, e necessitam estar coerentes e acessíveis no portal da Secretaria da Fazenda, conforme a esfera federativa do conveniente, sob pena de impugnação de despesas.

Os demais documentos podem ser inseridos na aba “Anexos da Execução”. Os relatórios fotográficos precisam estar bem nítidos, e acessíveis todos os documentos na plataforma + Brasil.

Em casos excepcionais e mediante justificativa, a prestação de contas pode ser apresentada por meio físico, o que não pode ocorrer é o gestor público deixar de prestar contas dos recursos utilizados, nem o fazer de qualquer maneira.

6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a obtenção de recursos federais é necessário está preparado para obtê-los. No caso dos convênios federais, é preciso compreender e atender às condições exigidas para a pactuação de convênio, conforme artigo 22 da PI 424/2016, além de formular plano de trabalho definindo o público-alvo, o problema a ser solucionado e o produto do convênio.

O gestor público deve está atualizado em relação aos programas federias disponíveis na plataforma + Brasil, e vê em que se enquadra a necessidade local. Além de formular o plano de trabalho observando pelo menos um eixo de diretrizes do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA. Assim, contribuindo para o desenvolvimento local e regional.

A prestação de contas deve ser realizada com zelo a fim de que haja preservação da reputação, respaldo e lisura da organização pública ou privada, bem como de seus gestores. Para tanto são necessárias boas práticas de gestão, além de apresentação de documentos válidos e em tempo hábil, observando os prazos legais.



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. Acesso em: 01/10/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170compilado.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

_____. **Portaria Interministerial (PI) nº 424, de 30 de Dezembro de 2016**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287. Acesso em: 10 jun. 2021

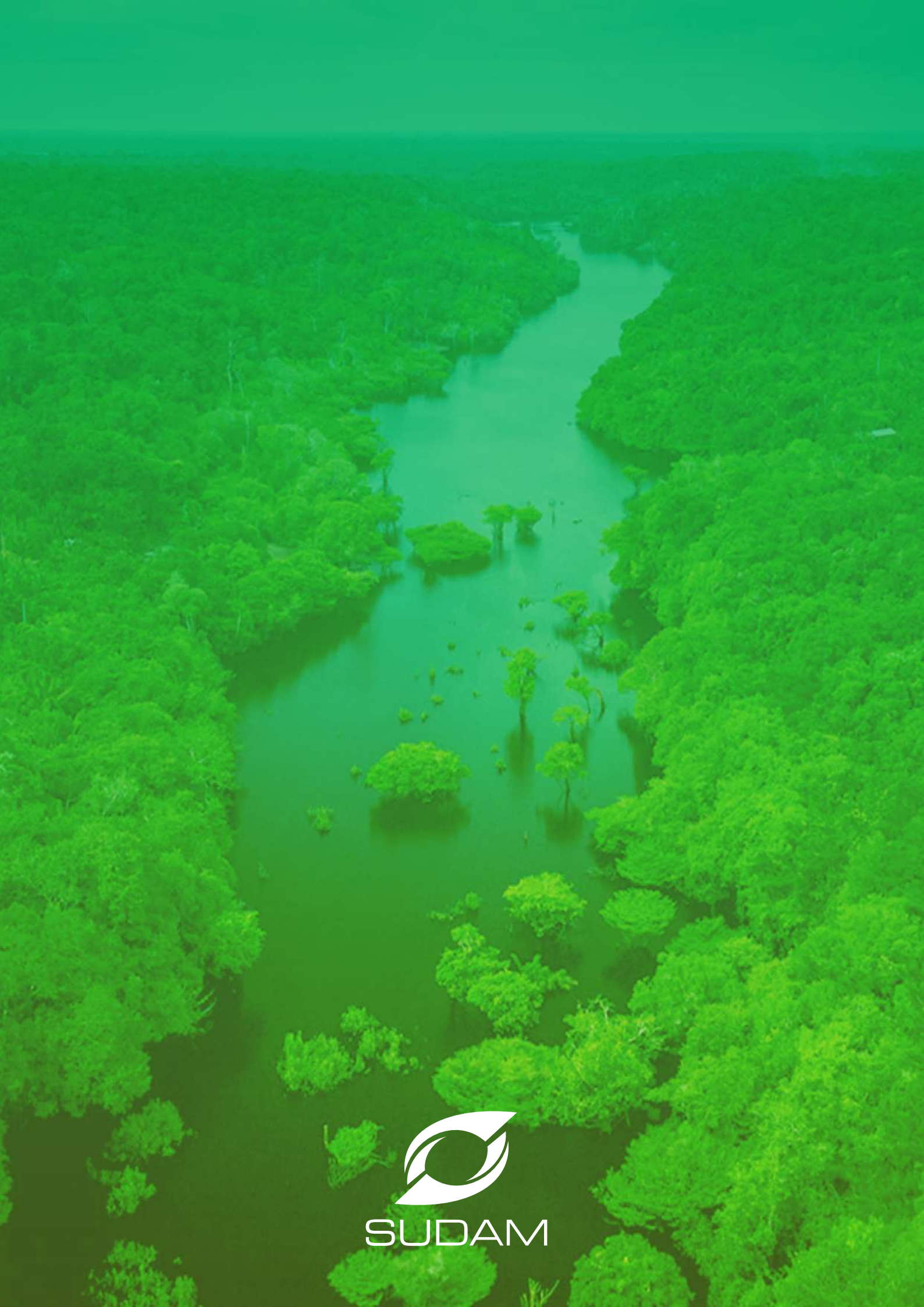
_____. Plataforma +Brasil: **Acesso ao sistema SICONV**. Disponível em: <https://idp.plataformamaisbrasil.gov.br/idp/> . Acesso em: 12 nov. 2021j

_____. Portal da Transparência: **Convênios e Acordos**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/convenios-e-outros-acordos> . Acesso em: 10 set. 2021l

SICONV- Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse. **conveniente com registro de inadimplência**. Disponível em: <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do> . Acesso em 12/12/2021.

TCU- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. 6ª Edição. 2016. Brasília/DF. Disponível em: www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/convenios-e-outros-repasses-6a-edicao-tcu. Acesso em: 15 jun. 2021

TCE- TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS. **Como Elaborar Termo de Referência ou Projeto Básico**: O impacto do Termo de Referência ou Projeto Básico nas Licitações e Contratos. 2021. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/img/2017/Cartilha-Como-Elaborar-Termo-de-Referencia-ou-Projeto-Basico2.pdf>. Acesso em: 17 agosto de 2022.



SUDAM