

AVALIAÇÃO PANORÂMICA DOS CONVÊNIOS E EMENDAS PARLAMENTARES NOS MUNICÍPIOS COMPONENTES DA ROTA ROMÂNTICA/RS: UM LEVANTAMENTO DO PERÍODO DE 2016 A 2019

Bruna Carraro¹

Sandra Regina Toledo dos Santos²

RESUMO

Este artigo considerou os municípios componentes da Rota Romântica/RS, objetivando avaliar, de forma panorâmica, os convênios e emendas parlamentares destes, através de um levantamento no período de 2016 a 2019. A metodologia utilizada foi constituída em pesquisa, por meio de conteúdos acessíveis ao público em geral, através de portais disponibilizados pelo Governo Federal, assumindo caráter descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa. As principais evidências apontaram os municípios de Dois Irmãos e São Leopoldo como sendo os que assinaram o maior número de propostas com os ministérios e a Câmara dos Deputados, onde o panorama formado indica prestação de contas rejeitada em apenas um local. Ainda foi encontrada como limitação ao aprofundamento do nível de entendimento sobre os pareceres emitidos nas prestações de contas, uma vez que o acesso é restrito apenas para servidores públicos devidamente cadastrados na Plataforma +Brasil. Concluiu-se que, desde o cadastramento das propostas até as fases finais de prestação de contas, depende fundamentalmente de uma boa execução do objeto pactuado, cumprindo os prazos estabelecidos e as normas vigentes, para que não sejam apontadas intercorrências que gerem irregularidades, danos aos cofres públicos ou situações inconvenientes aos gestores municipais.

Palavras-chave: Transparência. Convênios. Emendas parlamentares. Rota Romântica/RS. Gestão pública.

ABSTRACT

This article considered the municipalities that make up the Rota Romântica / RS, aiming to assess in a panoramic way the agreements and parliamentary amendments in the municipalities, through a survey in the period from 2016 to 2019. The methodology used was constituted in research by means of content accessible to the general public through portals made available by the Federal Government, assuming a descriptive character, with a qualitative and quantitative approach. The main evidences pointed out that the municipalities of Dois Irmãos and São Leopoldo as the ones that signed the largest number of proposals with the Ministries and the Chamber of Deputies, where the panorama formed indicates rejected accountability in only one

¹ Acadêmica do Curso de Ciências Contábeis das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. E-mail: brunacarraro@sou.faccat.br.

² Professora orientadora do Curso de Ciências Contábeis das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. E-mail: sandratoledo@faccat.br.

place, was still found as limitation to deepening the level of understanding about the opinions issued in the rendering of accounts, since access is restricted only to public servants duly registered on the +Brasil platform. It was concluded that, from the registration of the proposals to the final phases of accountability, it depends fundamentally on a good execution of the agreed object, complying with the established deadlines and the current rules, so that complications that generate irregularities, damages to public coffers or inconvenient situations for municipal managers.

Keywords: Transparency. Covenants. Parliamentary amendments. Romantic Route / RS. Public management.

1 INTRODUÇÃO

Na administração pública, a gestão dos recursos percorre vários caminhos. É por meio de uma parcela das receitas apuradas pela União, provenientes da arrecadação de impostos, que os recursos são repassados, através de emendas parlamentares e/ou transferências voluntárias, que podem ser celebradas por meio de instrumentos jurídicos, como convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação. No decorrer desta pesquisa, serão apresentados os conceitos básicos dos instrumentos utilizados para formalização dos repasses. Esses recursos são de responsabilidade dos gestores dos poderes executivos, cabendo a eles o compromisso de observar as leis, cumprindo a Constituição, seguindo os princípios da Administração Pública previstos no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (BRASIL, 1988).

Para Medeiros (2013), nesse conjunto estão os princípios do poder público que norteiam as decisões nesse âmbito e devem ser obedecidos pelo seu conteúdo de premissas que regulamentam as atividades exercidas nas diversas esferas do Governo.

Buscando facilitar o acesso à informação, foi sancionada, no ano de 2009, a Lei Complementar nº 131/2009, que acrescentou dispositivos na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, inovando e determinando que sejam disponíveis, em tempo real, informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009). Ainda, o incentivo à transparência pública ganha maior ênfase com a promulgação da Lei de

Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação e dá outras providências (BRASIL, 2011).

Sob este cenário, são disponibilizadas as informações dos recursos liberados para os municípios a fim de subsidiá-los para a execução dos diversos programas de Governo, que podem ser captados por meio de projetos que são avaliados e validam a liberação financeira aos executores. De acordo com Quintana et al. (2011), a transferência de recursos de uma esfera governamental para outros órgãos ou entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, se processa por meio de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação.

Buscando entender esse cenário dos repasses de recursos, especialmente aqueles decorrentes de emendas parlamentares, com os instrumentos de fiscalização por parte do cidadão e dos diversos órgãos de controle nesse meio, surge o seguinte questionamento: Qual a composição dos convênios e emendas parlamentares nos municípios pertencentes à Rota Romântica/RS, no período de 2016 a 2019?

Para dar conta da pesquisa, foram moldados, como objetivo geral, avaliar de forma panorâmica os convênios e emendas parlamentares nos municípios componentes da Rota Romântica/RS, através de um levantamento no período de 2016 a 2019, bem como objetivos específicos, que buscam identificar o conjunto de recursos recebidos pelos municípios estudados durante o período estipulado; verificar, na amostra estudada, as instâncias de prestações de contas realizadas nos convênios e emendas parlamentares durante o período selecionado; levantar o volume de recursos movimentados junto aos municípios e ministérios envolvidos; e, por fim, relacionar a movimentação das propostas e os registros das prestações de contas.

Como objeto pesquisado, constam os convênios e emendas parlamentares dos quatorze municípios que compõem a Rota Romântica/RS, utilizando, como ferramenta de busca, o Portal da Transparência do Governo Federal.

Para expor as informações públicas federais, foi lançado, em 2004, pelo Governo Federal, hoje sob tutela do Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União (CGU), um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de informações sobre assuntos relacionados à gestão pública em todo o Brasil.

A fim de atender o crescimento da demanda e adequar as informações, a CGU reestruturou o portal, lançando, no ano de 2018, o novo Portal da Transparência,

oferecendo formas diversas de apresentação dos dados, mecanismo de busca, integrado e intuitivo, com melhor usabilidade, mais recursos gráficos, integração com redes sociais, maior e melhor oferta de dados abertos, adequação às plataformas móveis e maior interatividade (BRASIL, 2018). Isso aliado à Plataforma +Brasil, criada em 2019, que agrupa todos os instrumentos de captação de recursos federais.

Além de servir como subsídio aos chefes do poder executivo, o tema de estudo possui relevante potencial nos contextos acadêmico, social, científico e organizacional, relacionados à gestão pública. Quanto à relevância acadêmica, visa contribuir para o desenvolvimento do conhecimento acerca de seu objeto de estudo, ampliando novas pesquisas na área. A partir do resultado da pesquisa, pretende-se despertar na sociedade a consciência sobre a importância de acompanhar a gestão dos recursos públicos, utilizando as ferramentas de acesso livre para que sejam mais bem cumpridos os princípios que regem a administração pública.

A estrutura do presente artigo está disposta pela Introdução, que sintetiza o assunto, e, na sequência, apresenta-se o embasamento teórico, o detalhamento dos procedimentos metodológicos utilizados durante a pesquisa, bem como a análise dos dados coletados e as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta sessão apresenta conceitos que servem de base para a compreensão dos assuntos a serem tratados ao longo deste estudo.

2.1 Contextualizações básicas do Estado

A administração pública tem como principal finalidade trabalhar em prol da coletividade dos poderes do Estado e seus agentes. Para Medeiros (2013), a administração pública deve satisfazer os interesses públicos primários, promovendo a organização e o funcionamento no intuito de atender esse objetivo.

No artigo 2º da Constituição Federal, é apresentado o desdobramento da União em três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, que são independentes e harmônicos entre si. Cada um dos três poderes possui sua autonomia própria, não havendo vínculo de subordinação. Nesse contexto, Madeira afirma:

O próprio Montesquieu, [...] cuja obra fez-se conhecida primordialmente pelo pioneirismo na doutrina da separação de poderes, não afirmou a existência de três poderes estatais devidamente separados, mas a necessidade de equilíbrio entre os mesmos, inspirando o princípio dos freios e contrapesos (MADEIRA, 2017, p. 438).

O princípio consiste em possibilitar que, “[...] cada poder, no exercício de atribuição própria, controle outro e seja pelo outro controlado, sem que haja impedimento do funcionamento alheio ou mesmo invasão de sua área de atuação” (PEROCA, 2015, p. 7).

A corresponsabilidade exercida sobre os poderes da União proporciona maior abrangência na fiscalização dos recursos públicos através das prestações de contas. Para Furtado (2007, p. 61), “não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como, não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio”.

É importante que os gestores dos recursos públicos adotem atitudes preventivas capazes de evitar irregularidades. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), através de suas experiências acumuladas em acompanhar processos de prestações de contas, foi identificado que muitas vezes os administradores públicos cometem irregularidades e sofrem punições simplesmente pelo desconhecimento das normas (BRASIL, 2016).

Dentre a principal base a ser conhecida pelos gestores públicos está o artigo 37 da Constituição Federal do Brasil, que determina que todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e dos municípios devam obedecer aos cinco princípios da administração pública (BRASIL, 1988).

2.1.1 Princípios da administração pública

Os princípios básicos da administração pública oferecem a sustentação para o Direito administrativo e é com base neles que a legislação brasileira é adequada na área pública, dentre os quais constam:

- a) **princípio da legalidade:** segundo Di Pietro (2013, p. 13), “os atos que desrespeitam a lei são viciados e alguns vícios não podem ser corrigidos, o que exige a anulação do ato e, eventualmente, se houver má-fé ou falha, a responsabilização do Estado e do agente público”.

- b) **princípio da impessoalidade:** para Lourenço (2016, p. 103), “esse princípio impõe ao administrador público que só pratique atos para os seus fins legais, devendo servir a todos, sem preferência ou aversões pessoais ou partidárias”.
- c) **princípio da moralidade:** Medeiros (2013, p. 13) enfatiza que, “a violação de regras éticas e morais pode eventualmente configurar infração disciplinar e, em casos mais graves, improbidade administrativa”.
- d) **princípio da publicidade:** todo cidadão tem o direito de conhecer os atos públicos. A transparência pode ser feita de diversas formas, como afirma Lourenço (2016, p. 104), “a publicidade se faz pela inserção dos atos dos poderes executivos, legislativos e judiciários no Diário Oficial, por edital afixado em lugar próprio, pela internet (em sítio governamental)”.
- e) **princípio da eficiência:** para Medeiros (2013, p. 14), “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Diante do exposto, fica evidente a importância da boa prática dos princípios da administração pública, garantindo que haja uma organização que cumpra com os anseios da sociedade, resguardando a imagem do administrador público.

2.1.2 A administração pública e as formas de controle

Administrar a máquina pública se refere ao zelo pelos recursos, bens e valores públicos, cabendo aos órgãos de controle maior atenção nas despesas. Segundo Chaves (2007), o controle deve garantir que elas não ultrapassem os limites estabelecidos nos orçamentos públicos, de modo a zelar pelo planejamento público.

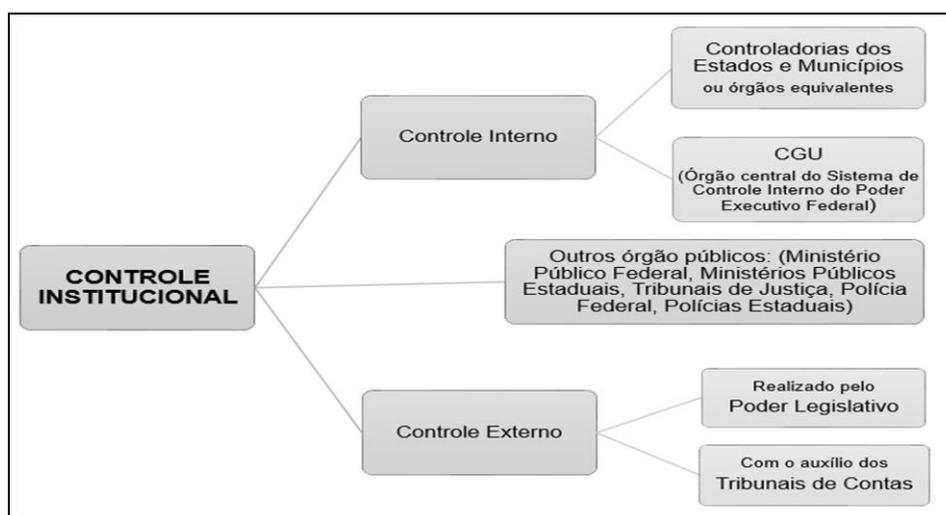
Em maio do ano 2000, foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” (BRASIL, 2000). A LRF atribui novas funções no controle orçamentário e financeiro das contas. Com ela, as informações contábeis passaram a interessar não apenas à administração pública e aos seus gestores, mas também a sociedade.

Para que ocorra o controle de forma eficaz e dentro da legalidade, é necessário o estabelecimento de padrões, que ocorrem ainda na fase de planejamento. Conforme Corbari e Macedo (2012, p. 48), “o controle se constitui numa etapa concomitante à

execução e interliga ao planejamento, a fim de assegurar que os resultados sejam alcançados conforme o padrão estabelecido previamente”.

Para isso, utilizam-se dos órgãos de controle, tanto internos quanto externos, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1 – O controle da administração pública



Fonte: adaptado de Tribunal de Contas do Estado (RONDÔNIA, 2013, p. 14).

Observa-se que o controle interno é desempenhado pelas controladorias, ou órgãos equivalentes, e pela Controladoria-Geral da União. Já o controle externo é exercido através do Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas; e o controle feito por outros órgãos públicos, como, por exemplo, o Ministério Público Federal e Estadual, o Ministério de Justiça e a Polícia Federal e Estadual.

O artigo 31 da Constituição Federal determina que “a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, tem-se o controle interno e externo da seguinte forma:

- a) **controle interno:** o conceito pode ser descrito como o conjunto dos procedimentos e normas que norteiam a instituição a fim de promover a eficiência e a eficácia com melhores resultados. De acordo com Botelho (2012, p. 31), o controle interno é “[...] capaz de propiciar uma razoável margem de garantia de que os objetivos e metas serão atingidos de maneira eficaz, eficiente e com a necessária economicidade”:
- **a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado RS (CAGE):** é um órgão estadual que atua no combate à corrupção. Executa atividades de

controladoria, coordena e gere o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual/RS. Também é responsável por sugerir medidas legislativas ou administrativas a fim de evitar reincidências de irregularidades, da mesma forma, recebem denúncias e tomar medidas cabíveis através de inspeções e abertura de processos administrativos. Suas funções institucionais estão apresentadas no artigo 2º da Lei Estadual Complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010;

- **a Controladoria-Geral da União (CGU):** o antigo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União passou a chamar-se apenas de Controladoria-Geral da União. No entanto, apesar de passar por transformações em sua organização, a essência do trabalho da Controladoria, se mantém como base no controle dos recursos transferidos pela União aos entes federativos;
- b) **controle externo:** o trabalho exercido pelo controle externo procura garantir que a administração arrecade, gaste e administre os recursos públicos dentro das normas estabelecidas. Segundo Chaves (2007, p. 9), “o controle externo é a apreciação das prestações de contas dos responsáveis pela coisa pública, quando exercidas por um ente que está fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido”.

Para facilitar a compreensão dos objetivos deste estudo, serão apresentados alguns dos importantes órgãos de controle externo que atuam na esfera pública:

- a) **Poder Legislativo:** no Brasil, a atribuição de controle externo é exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Segundo Lima (2007), “sua vinculação ao Poder Legislativo corresponde à tradicional e nobre missão do Parlamento de fiscalizar o bom emprego, pelo Executivo, dos recursos oriundos da sociedade”. Como exemplo, podemos citar as Câmaras de Vereadores em relação aos municípios;
- b) **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS):** cada estado brasileiro possui um Tribunal de Contas. No Rio Grande do Sul, suas competências encontram-se expressas na Lei nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000, relativa à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no artigo 33. Compatíveis com as competências do TCU, estas são voltadas para a esfera estadual e municipal;

- c) **Tribunal de Contas da União (TCU):** no artigo 71 da Constituição Federal estão expressas suas atribuições, dentre elas, é responsável por apreciar as prestações de contas apresentadas pelo Presidente da República, julgar as contas dos administradores, apreciar a legalidade da admissão de pessoal, realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, fiscalizar as contas e aplicações de recursos repassados voluntariamente pela União, entre outros.

Esse processo converge para as instâncias de controle dos governos federal e estadual, no que se refere à gestão dos recursos federais repassados aos entes estaduais e terceiro setor, municipais como forma de atender as políticas públicas instauradas e as diversas demandas que emanam da população.

2.2 Os recursos federais

A solicitação de recursos federais ocorre a partir da identificação das necessidades existentes em cada comunidade. É a partir desta identificação que serão tomadas as medidas de acordo com as áreas que necessitam de maior atenção do Poder Público. Identificada a área a ser trabalhada, são seguidas as etapas para celebração do convênio que inicia na “proposição”, fase em que será apresentada a proposta de trabalho no Portal dos Convênios do Governo Federal, desde que o ente ou entidade possua credenciamento e cadastramento no Portal.

Após aprovado o projeto básico, ocorre a próxima etapa de celebração/formalização de convênio. É nesse momento que será estabelecida previsão orçamentária referente à contrapartida. A “contrapartida é a parcela de colaboração financeira do conveniente (estado ou município) para a execução do objeto do convênio” (BRASIL, 2016, p. 38). Realizada a celebração/formalização de convênio, inicia-se a etapa de execução. O conveniente deve executar o convênio criteriosamente com o que foi pactuado e conforme a legislação vigente. Após executado o convênio, o ente ou entidade conveniente deverá prestar contas. É a partir daí que será realizada esta pesquisa com o intuito de melhor compreender como se dá os procedimentos, observando as formas de repasse apresentadas a seguir.

2.2.1 Repasses de transferências voluntárias

De acordo com o TCU, as transferências voluntárias são recursos financeiros repassados através de celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento e acordo de cooperação, conforme demonstra o Quadro 1 (BRASIL, 2016).

Quadro 1 – Transferências voluntárias

Instrumento	Finalidade
Convênio	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.
Contrato de repasse	Transferência de recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atue como mandatário da União.
Termo de parceria	Transferências de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).
Termo de colaboração	Formalização de parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, proposto pela administração pública, para transferências de recursos financeiros.
Termo de fomento	Formalização de parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, proposto pela organização da sociedade civil, para transferências de recursos financeiros.
Acordo de cooperação	Formalização de parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil que não envolvam transferências de recursos financeiros.

Fonte: elaborado pela autora, com base no Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2016, p. 12-13).

O Quadro 1 demonstra as formas de repasses em acordo com a Lei nº 13.019 (BRASIL, 2014). São exemplos de como um ente público pode firmar suas parcerias, indo além das formas que ocorrem os repasses entre os entes públicos, pois estão descritos os instrumentos utilizados entre união, estados e municípios, para que sejam firmados inclusive com terceiros.

O TCU disponibiliza a publicação “Convênios e outros repasses”, que objetiva informar sobre os procedimentos e regras para utilização de recursos da União. Para melhor compreender as transferências voluntárias, é necessário que se entenda qual o instrumento jurídico utilizado (BRASIL, 2016). De acordo com a publicação, quando a transferência voluntária é feita por meio de convênio, significa que o recurso foi repassado da União para um órgão ou entidade da administração pública em regime de mútua cooperação. Desta forma, serão vistos os instrumentos jurídicos utilizados:

- a) utiliza-se o **contrato de repasse**, quando a transferência de recursos ocorreu por intermédio de uma instituição financeira ou agente financeiro

público federal, onde a Caixa Econômica Federal atua como mandatária da União;

- b) quando o recurso é transferido para uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o instrumento jurídico é o **termo de parceria**;
- c) em **acordos** entre a administração pública e as organizações da sociedade civil é utilizado o termo de colaboração, caso a proposta tenha sido apresentada pela administração pública; e o **termo de fomento**, caso a proposta tenha sido apresentada pelas organizações da sociedade civil;
- d) quando o instrumento utilizado é o **acordo de cooperação**, quer dizer que ocorre apenas para formalizar uma parceria, porém, não ocorre a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2016).

Ainda segundo o TCU, a não aprovação dos convênios é consequência de irregularidades e falhas cometidas na fase de proposição. Alguns erros cometidos com frequência são: plano de trabalho pouco detalhado, metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente, caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos, projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes, ausência de projeto básico, falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira) e orçamento subestimado ou superestimado (BRASIL, 2016).

2.2.2 Repasses de emendas parlamentares

Os recursos disponibilizados para repasses através de emendas parlamentares, são distribuídos pela União nas dezesseis áreas temáticas correspondentes aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Cidadania, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Defesa, do Desenvolvimento Regional, da Economia, da Educação, da Infraestrutura, da Justiça e Segurança Pública, do Meio Ambiente, de Minas e Energia, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, das Relações Exteriores, da Saúde, do Turismo e a Controladoria-Geral da União.

As emendas parlamentares devem estar amparadas pelo orçamento da União, sendo indicadas pelo parlamentar que busca base eleitoral para atender demandas locais. De acordo com o Manual de Emendas para o Orçamento da União para 2020, a quantidade máxima de emendas individuais é de 25 por área temática. O limite financeiro das emendas por congressista é calculado considerando o montante da

execução obrigatória do Orçamento, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), distribuído pelo quantitativo de parlamentares no exercício do mandato. Do valor apresentado por parlamentar, ao menos a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 2019).

2.3 Os portais e suas informações

O **Portal da Transparência** recebe dados diariamente, semanalmente e mensalmente, de diversos sistemas utilizados pelo Governo Federal, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), as bases de benefícios sociais, as faturas de cartão de pagamentos do Governo Federal, as bases de imóveis funcionais, entre outras (BRASIL, 2018).

Os dados são encaminhados para a CGU pelos órgãos responsáveis, que posteriormente os reúnem e encaminham ao Portal da Transparência. Cada assunto, bem como suas atualizações, deve ser encaminhado de acordo com a periodicidade exigida. Uma vez que a informação tenha sido disponibilizada no portal, o cidadão passa a ter acesso para sua navegação na página de forma livre, não necessitando de usuário nem senha (BRASIL, 2018).

No portal, qualquer cidadão pode obter informações a partir da origem dos dados, que iniciam nas informações sobre benefícios aos cidadãos, cartões de pagamentos, convênios e outros acordos, despesas públicas, imóveis funcionais, licitações e contratos, orçamento público, receitas públicas, sanções, servidores e viagens a serviços.

A **Plataforma +Brasil** constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2020b).

Esta pesquisa propõe-se a temática da gestão desses recursos, por meio de um panorama de como se apresentam, realizada através de um levantamento de dados das instâncias federais de controle, identificando o conjunto de recursos recebidos pelos municípios, verificando as instâncias de prestações de contas realizadas nos convênios e emendas parlamentares durante o período selecionado,

bem como o volume de recursos movimentados junto aos municípios e ministérios envolvidos, relacionando a movimentação das propostas e os registros das prestações de contas.

3 METODOLOGIA

3.1 Universo e amostra da pesquisa

O universo estudado corresponde aos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, ao qual, sua amostra equivale apenas aos municípios componentes da Rota Romântica/RS, que congrega quatorze municípios, perfazendo 2,8% do total do universo de unidades administrativas municipais do estado gaúcho, melhor caracterizados no item 4.1 desta pesquisa. Esse tipo de estudo possibilita identificar o conjunto de recursos recebidos pelos municípios, observar o volume de recursos movimentados junto aos municípios e ministérios envolvidos e, também, possibilita relacionar a movimentação das propostas e os registros das prestações de contas.

A pesquisa foi moldada por meio de levantamento dos projetos com repasses de recursos federais, durante o período de 2016 a 2019, no panorama dos convênios e emendas parlamentares dos quatorze municípios que compõem a Rota Romântica/RS. Na maioria das pesquisas por levantamento, “[...] não são pesquisados todos os integrantes da população analisada. Em vez disso, seleciona-se, mediante procedimentos estatísticos, uma amostra significativa de todo o universo” (CORDEIRO; MOLINA; DIAS, 2014, p. 125).

3.2 Natureza da pesquisa

O trabalho se constitui como uma pesquisa bibliográfica, ou seja, de fonte secundária, cujo estudo é feito com base em pesquisas em livros, artigos, dissertações e internet, ou seja, conteúdo acessível ao público em geral, assumindo caráter descritivo. Para Gil (2008), este tipo de pesquisa tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou também o estabelecimento de relações entre variáveis.

3.3 Objetivos da pesquisa

Em relação à abordagem, optou-se por descrever e identificar, qualitativamente, o conjunto de recursos recebidos pelos municípios e identificar de forma quantitativa a ocorrência dos registros das prestações de contas. Para Diehl e Tatim (2004), a pesquisa qualitativa descreve a interação entre os problemas e suas variáveis, demonstrando as experiências vividas de um determinado grupo e suas práticas. Já a pesquisa quantitativa, trabalha as informações por meio de técnicas estatísticas buscando a quantificação dos resultados.

3.4 Procedimentos técnicos e forma de abordagem

A pesquisa utilizou, como principais ferramentas, o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União e o ambiente da Plataforma +Brasil, que apresenta dados abertos à consulta da sociedade civil no eixo estudado. As informações estão separadas, por ano e área de atuação, podendo inclusive ser feita pesquisa detalhada.

As informações foram separadas por conjunto de recursos recebidos pelos municípios, durante o período estipulado e por fonte de repasses aos municípios, permitindo realizar uma comparação entre os locais e os períodos abrangidos.

4 APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DE DADOS

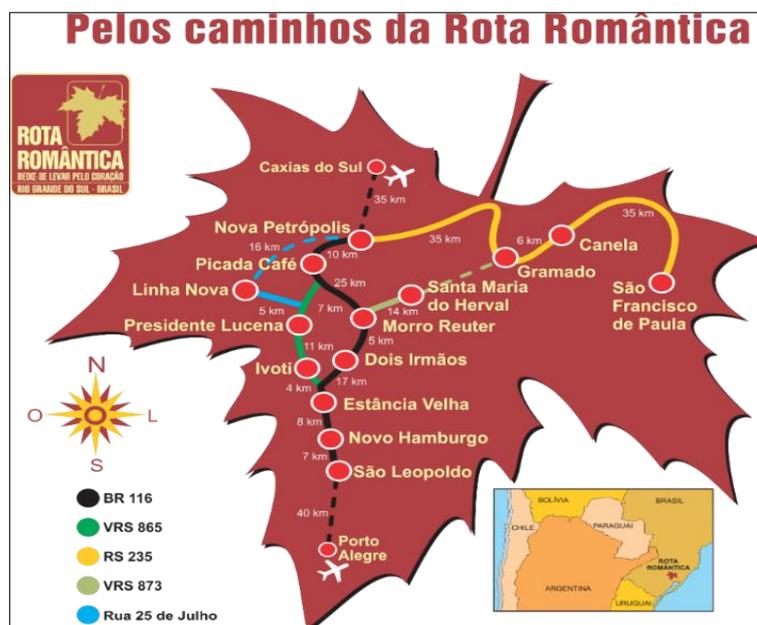
Neste tópico, apresenta-se a caracterização da amostra estudada e os dados compilados, seguidos da análise proposta no estudo.

4.1 Caracterização da amostra estudada

De acordo com o site oficial da Rota Romântica, a região é distante apenas 40 quilômetros de Porto Alegre e 35 quilômetros de Caxias do Sul, sendo uma das principais rotas de acesso ao Rio Grande do Sul. É conhecida pelas belezas naturais, pela influência da cultura germânica e pelas diversas opções de lazer e gastronomia, principalmente durante o período de maio a agosto, quando a Rota recebe um número maior de turistas de diversas regiões, pois está localizada na planície do Vale dos Sinos até o planalto da Serra Gaúcha, caracterizada pelas árvores de plataneiras, tendo suas folhas como símbolo da associação.

Segundo Rodrigues e Xavier (2018), a Associação dos Municípios da Rota Romântica/RS passou a existir, de fato, no ano de 1997, sendo composta por quatorze municípios: Nova Petrópolis, Picada Café, Morro Reuter, Dois Irmãos, Linha Nova, Presidente Lucena, Ivoti, São Francisco de Paula, Canela, Gramado, Santa Maria do Herval, Estância Velha, Novo Hamburgo e São Leopoldo. A Figura 2 demonstra o caminho da Rota Romântica/RS.

Figura 2 – O caminho da Rota Romântica/RS



Fonte: Rota Romântica (2020).

Segundo Weber (2006), o objetivo da Rota Romântica é ampliar o fluxo turístico do estado, aumentando a capacidade de bens e serviços prestados, acrescentando novos produtos com qualidade. O Quadro 2 demonstra os municípios abrangidos na Rota, suas população e área territorial.

Quadro 2 – Informações dos municípios abrangidos pela Rota Romântica

Município	População estimada em 2019	Área territorial (km ²)
Novo Hamburgo	246.748	223,683
São Leopoldo	236.835	103,012
Estância Velha	50.022	52,076
Canela	44.998	253,704
Gramado	36.232	239,338
Dois Irmãos	32.671	65,152
Ivoti	24.293	63,092
São Francisco de Paula	21.710	3.265,00
Nova Petrópolis	21.353	291,291
Morro Reuter	6.407	87,689
Santa Maria do Herval	6.331	139,767

Picada Café	5.742	85,138
Presidente Lucena	2.901	49,628
Linha Nova	1.714	63,502

Fonte: elaborado pela acadêmica, com base nas informações do IBGE (2010).

Conforme o último levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre os quatorze municípios associados à Rota Romântica, Linha Nova e Presidente Lucena estão entre os municípios com menor número de habitantes, sendo Novo Hamburgo e São Leopoldo aqueles com maior população.

4.2 Dados relativos aos projetos aprovados pelo Governo Federal

A análise realizada nessa sessão representa os convênios e contratos de repasse pactuados pelos ministérios e as emendas parlamentares firmadas pela Câmara dos Deputados. Salienta-se que os valores apresentados durante este estudo, são representativos à data da elaboração do projeto, que somente poderão ser alterados após a aprovação da proposta e, de acordo com o seu seguimento, com incidência somente da parte de recursos próprios dos municípios.

A partir disto, abrem-se os dados por municípios, a iniciar pela Tabela 1, com o município de Nova Petrópolis. Durante o período de 2016 a 2019, o município, com aproximadamente 21.000 habitantes, assinou o valor global de R\$ 7.690.646,37, sendo 50,20% proveniente do Ministério do Turismo para atender finalidades como a pavimentação da avenida de acesso ao Parque Ninho das Águias e o recapeamento de avenida. Destacou-se também, com 23,40%, o Ministério do Desenvolvimento Regional, com recursos para recapeamento e pavimentação de vias públicas urbanas.

Tabela 1 – Valores repassados pela União para Nova Petrópolis

Ministérios	Período 2016–2019	%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$ 238.750,00	3,10
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 883.684,35	11,49
Ministério da Cidadania	R\$ 113.500,00	1,48
Ministério das Cidades	R\$ 502.806,90	6,54
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 1.799.505,30	23,40
Ministério do Esporte	R\$ 291.646,43	3,79
Ministério do Turismo	R\$ 3.860.753,39	50,20
Total Geral	R\$ 7.690.646,37	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Já no município de Picada Café, as movimentações constam na Tabela 2.

Tabela 2 – Valores repassados pela União para Picada Café

Ministérios	Período 2016–2019		%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$	743.520,00	25,95
Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$	915.609,00	31,96
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$	481.917,45	16,82
Ministério do Esporte	R\$	243.994,00	8,52
Ministério do Turismo	R\$	479.889,37	16,75
Total Geral	R\$	2.864.929,82	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

No período em tela, o município, com aproximadamente 5.000 habitantes, assinou o valor global de R\$ 2.864.929,82, sendo 31,96% proveniente do Ministério da Justiça e Segurança Pública para atender finalidades como a revitalização de Sítio Histórico e construção do Arquivo Público Municipal. Já com 25,95%, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com recursos para aquisição de patrulha agrícola mecanizada e aquisição de implementos agrícolas.

Para o município de Morro Reuter, a Tabela 3 apresenta os seguintes dados. Com aproximadamente 6.000 habitantes, o município assinou um valor total de R\$ 4.833.272,72 para recebimento de recursos da União. Destes recursos, 38,30% são provenientes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com recursos para aquisição de implementos agrícolas, aquisição de patrulha mecanizada, pavimentação para escoamento de produção para estradas vicinais.

Tabela 3 – Valores repassados pela União para Morro Reuter

Ministérios	Período 2016–2019		%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$	489.600,00	10,13
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$	1.851.214,19	38,30
Ministério das Cidades	R\$	504.594,01	10,44
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$	978.332,79	20,24
Ministério do Turismo	R\$	1.009.531,73	20,89
Total Geral	R\$	4.833.272,72	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Na Tabela 4, estão os dados de Dois Irmãos, conforme os repasses ocorridos. Com aproximadamente 32.000 habitantes, o município obteve o valor total de R\$ 15.644.005,31. Destes recursos, 37,62% são provenientes do Ministério das Cidades com recursos para pavimentação e recapeamento asfáltico e pavimentação de ruas, melhoramento do sistema de infraestrutura viária urbana e duplicação de ponte. Já com 29,37%, o Ministério do Turismo enviou recursos para revitalização,

pavimentação e drenagem pluvial, com um investimento voltado à construção do centro de convenções e do anfiteatro.

Tabela 4 – Valores repassados pela União para Dois Irmãos

Ministérios	Período 2016–2019	%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 1.098.514,20	7,02
Ministério da Cidadania	R\$ 1.021.380,75	6,53
Ministério da Saúde	R\$ 954.292,18	6,10
Ministério das Cidades	R\$ 5.885.533,31	37,62
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 1.387.034,50	8,87
Ministério do Esporte	R\$ 702.143,50	4,49
Ministério do Turismo	R\$ 4.595.106,87	29,37
Total Geral	R\$ 15.644.005,31	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Na Tabela 5, pode-se visualizar o ocorrido no município de Linha Nova. Neste município, com aproximadamente 2.000 habitantes, foi assinado um valor total de R\$ 4.893.245,46. Destes recursos, 66,07% são provenientes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com recursos para aquisição de retroescavadeiras, patrulha agrícola mecanizada, aquisição de máquinas, equipamentos agrícolas e rodoviários, aquisição de veículos para transporte da produção e maquinário pesado pra obras de recuperação de estradas vicinais.

Tabela 5 – Valores repassados pela União para Linha Nova

Ministérios	Período 2016–2019	%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 3.232.790,00	66,07
Ministério da Cidadania	R\$ 1.156.212,96	23,63
Ministério do Turismo	R\$ 504.242,50	10,30
Total Geral	R\$ 4.893.245,46	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

A Tabela 6 apresenta os dados obtidos do município de Presidente Lucena. Durante o período estudado, o município, que possui aproximadamente 3.000 habitantes, assinou um valor total de R\$ 6.106.544,69. Destes recursos, 36,61% são provenientes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com recursos para aquisição de patrulha agrícola mecanizada, pavimentação de estrada vicinal e aquisição de tratores e plantadeira. Ainda, com 35,42%, o Ministério das Cidades repassou recursos para pavimentação asfáltica e sinalização, construção de passeios públicos, sinalização vertical e horizontal e construção de redutores de velocidade.

Tabela 6 – Valores repassados pela União para Presidente Lucena

Ministérios	Período 2016–2019		%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$	2.235.316,50	36,61
Ministério das Cidades	R\$	2.162.825,11	35,42
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$	1.144.585,82	18,74
Ministério do Esporte	R\$	563.817,26	9,23
Total Geral	R\$	6.106.544,69	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Já em Ivoti, os dados encontrados estão destacados na Tabela 7. Para o município, que possui aproximadamente 24.000 habitantes, foram assinados os convênios no valor global de R\$ 2.736.212,96. Deste valor, 32,21% foi destinado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com recursos para aquisição de máquina e equipamento agrícola, aquisição de patrulha agrícola, aquisição de veículos utilitários para assistência técnica e Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e aquisição de caminhão caçamba.

Tabela 7 – Valores repassados pela União para Ivoti

Ministérios	Período 2016–2019		%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$	494.325,00	18,07
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$	881.296,10	32,21
Ministério da Cidadania	R\$	223.080,22	8,15
Ministério das Cidades	R\$	408.017,65	14,91
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$	485.743,99	17,75
Ministério do Turismo	R\$	243.750,00	8,91
Total Geral	R\$	2.736.212,96	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Na Tabela 8, apresentam-se os dados de São Francisco de Paula. Os dados encontrados no município, que possui aproximadamente 21.000 habitantes, apontam o valor global de R\$ 5.552.671,62 de recursos a serem repassados pela União. Destes, 37,76% são recursos de emendas parlamentares, ou seja, repassados pela Câmara dos Deputados. As emendas fornecem recursos para construção de Unidade Básica de Saúde, pavimentação de vias públicas urbanas e revitalização, bem como a implantação de sistema de abastecimento de água.

Tabela 8 – Valores repassados pela União para São Francisco de Paula

Ministérios	Período 2016–2019		%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$	2.096.413,10	37,76
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$	965.089,08	17,38
Ministério da Cidadania	R\$	522.887,92	9,42
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$	960.821,74	17,30
Ministério do Esporte	R\$	247.956,46	4,47

Ministério do Turismo	R\$	759.503,32	13,68
Total Geral	R\$	5.552.671,62	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

No caso do município de Canela, observou-se o exposto na Tabela 9. No município, que conta com aproximadamente 45.000 habitantes, foram obtidos os valores de R\$ 4.314.960,05 para repasses de recursos da União. Destes recursos, o Ministério do Turismo com participação 36,22%, para investimentos em pavimentação do terminal rodoviário; revitalização do entorno da igreja matriz; construção de pórtico turístico; 30º Sonho de Natal Canela; pavimentação e drenagem pluvial de trecho da Estrada Canela-Linha São João e comemoração do 74º aniversário do município.

Com 28,68%, o Ministério do Desenvolvimento Regional autorizou recursos para pavimentação asfáltica e drenagem de vias urbanas. Já com representação de 23,50% dos recursos, as emendas parlamentares, destinadas pela Câmara dos Deputados, foram para contratação de serviços de divulgação, infraestrutura e produção para apresentações e espetáculos, pavimentação asfáltica e drenagem de vias urbanas, seguidas da ampliação de sistema público de abastecimento de água.

Tabela 9 – Valores repassados pela União para Canela

Ministérios	Período 2016–2019	%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$ 1.014.100,00	23,50
Ministério da Cidadania	R\$ 500.263,25	11,59
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 1.237.508,38	28,68
Ministério do Turismo	R\$ 1.563.088,42	36,22
Total Geral	R\$ 4.314.960,05	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Em Gramado, os valores encontrados no período estão apresentados na Tabela 10. Considerada a cidade mais turística do Sul do país, possuindo aproximadamente 36.000 habitantes, assinou o valor global de R\$ 5.056. 613,96 que tem origem em 24,65% correspondente ao Ministério do Turismo, que formalizou instrumentos para pavimentação asfáltica de estrada vicinal do Roteiro de Agro Turismo Tour no Vale, com a implantação de sinalização turística, construção de infraestrutura urbana para adequação de espaços de interesse turístico e 24º Gramado Fantasia.

Outros 21,93% vieram do Ministério do Desenvolvimento Regional que canalizou recursos para recapeamento asfáltico e alargamento de rua. Os recursos do Ministério da Cidadania com 19,21% de representatividade dos repasses, destinou

recursos para estruturação de rede para Proteção Social Especial e Assistência Social (CREAS), estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e modernização da Biblioteca Pública Cyro Martins.

Tabela 10 – Valores repassados pela União para Gramado

Ministérios	Período 2016–2019	%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$ 587.500,00	11,62
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 647.600,00	12,81
Ministério da Cidadania	R\$ 971.611,64	19,21
Ministério das Cidades	R\$ 248.335,00	4,91
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 1.108.919,56	21,93
Ministério do Esporte	R\$ 246.212,12	4,87
Ministério do Turismo	R\$ 1.246.435,64	24,65
Total Geral	R\$ 5.056.613,96	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

A Tabela 11 demonstra os repasses feitos ao município de Novo Hamburgo. Com aproximadamente 247.000 habitantes, o município assinou um volume total de R\$ 5.141.517,41 no período em análise. Destes, 23,60% são recursos autorizados pelo Ministério do Esporte para construção de quadra poliesportiva, reforma do Ginásio Municipal e aquisição de academias ao ar livre. Com 18,89% autorizados pelo Ministério da Cidadania, o destino foi para aquisição de equipamentos para ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, fortalecimento da economia solidária através da melhoria na estrutura da Incubadora Pública Municipal e apoio à comercialização solidária, modernização de praça com construção de pista de bicicross, aquisição de equipamentos de áudio e iluminação cênica do Teatro Paschoal Carlos Magno. Outros 16,32% foram autorizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e destinados para microdrenagem, pavimentação e sinalização e pavimentação de vias, atualmente em andamento.

Tabela 11 – Valores repassados pela União para Novo Hamburgo

Ministérios	Período 2016–2019	%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$ 250.000,00	4,86
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 479.931,40	9,33
Ministério da Cidadania	R\$ 971.328,49	18,89
Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$ 340.236,47	6,62
Ministério da Saúde	R\$ 635.247,68	12,36
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 839.346,76	16,32
Ministério do Esporte	R\$ 1.213.524,97	23,60
Ministério do Turismo	R\$ 411.901,64	8,01
Total Geral	R\$ 5.141.517,41	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Os dados de Santa Maria do Herval estão demonstrados na Tabela 12. O que foi encontrado no município, que possui aproximadamente 6.000 habitantes, foi a celebração de R\$ 6.994.430,48 em propostas assinadas com a União. Deste valor, 39,57% foi destinado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com recursos para aquisição de patrulha mecanizada, aquisição de veículo e equipamentos, aquisição de tratores, equipamentos agrícolas, rodoviários e pavimentação de estradas vicinais. O Ministério do Desenvolvimento Regional, também apresentou uma porcentagem significativa, com 27,88% dos recursos para pavimentação com blocos de concreto para rua, pavimentação de trechos de ruas e infraestrutura de pavimentação e passeio público.

Tabela 12 – Valores repassados pela União para Santa Maria do Herval

Ministérios	Período 2016–2019	%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$ 460.350,00	6,58
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 2.767.766,48	39,57
Ministério da Cidadania	R\$ 463.542,86	6,63
Ministério das Cidades	R\$ 795.977,23	11,38
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 1.950.128,68	27,88
Ministério do Esporte	R\$ 556.665,23	7,96
Total Geral	R\$ 6.994.430,48	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Na Tabela 13, estão demonstrados os dados de Estância Velha, que possui aproximadamente 50.000 habitantes, e assinou o total de R\$ 4.034.236,42 em recursos. Deste valor, 52,64% foi destinado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional para atender demandas como a pavimentação asfáltica em via de transporte coletivo, execução de obras de recapeamento asfáltico, execução de obras de revitalização urbana e construção de um terminal rodoviário intermunicipal.

Tabela 13 – Valores repassados pela União para Estância Velha

Ministérios	Período 2016–2019	%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$ 27.142,86	0,67
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 244.000,00	6,05
Ministério da Cidadania	R\$ 223.080,24	5,53
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 2.123.508,07	52,64
Ministério do Esporte	R\$ 650.154,67	16,12
Ministério do Turismo	R\$ 766.350,58	19,00
Total Geral	R\$ 4.034.236,42	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Por fim, tem-se São Leopoldo, conforme dados expostos na Tabela 14. O município, com aproximadamente 237.000 habitantes, assinou o valor total de R\$

28.670.000,00 em repasses de recursos Federais. Do volume total, 25,14% é advindo do Ministério da Justiça e Segurança Pública para diversas finalidades, como a implementação de conjunto de medidas preventivas que visam promover a cidadania e a inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade social em regiões focos de violência e criminalidade, qualificação profissional de mulheres para o trabalho e geração de renda, reaparelhamento e modernização da Guarda Civil Municipal e o Projeto Território de Paz, entre outros. Com 25,06% o Ministério da Cidadania autorizou verbas para transformar a situação de extrema pobreza, desenvolvendo um processo de formação humana, capacitação profissional e inclusão produtiva, a partir de ações integradas de Economia Solidária, estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica, aquisição de material de consumo e equipamentos/material permanente, reforma do ginásio esportivo, construção de área coberta na Sociedade Esportiva Recreativa Beneficente e Cultural Alambique, aquisição de alimentos da agricultura familiar, entre outros diversos projetos sociais do município.

Tabela 14 – Valores repassados pela União para São Leopoldo

Ministérios	Período 2016–2019	%
Câmara dos Deputados Federais (emendas parlamentares)	R\$ 102.422,05	0,36
Ministério da Cidadania	R\$ 7.185.663,72	25,06
Ministério da Cultura	R\$ 285.000,00	0,99
Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$ 7.208.036,26	25,14
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	R\$ 901.932,10	3,15
Ministério da Saúde	R\$ 3.773.875,00	13,16
Ministério das Cidades	R\$ 1.498.659,64	5,23
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 3.612.446,54	12,60
Ministério do Esporte	R\$ 3.644.821,96	12,71
Ministério do Turismo	R\$ 332.261,20	1,16
Presidência da República	R\$ 125.000,00	0,44
Total Geral	R\$ 28.670.118,47	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Simultaneamente, apresenta-se o volume total de recursos captados junto aos ministérios e à Câmara dos Deputados, demonstrados na Tabela 15. Percebe-se que alguns ministérios tiveram maior participação com relação ao volume de recursos durante o período. O Ministério do Desenvolvimento Regional repassou o equivalente a 17,32% do valor total aos municípios, enquanto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento repassou 15,35% e o Ministério do Turismo, outros 15,09%.

Tabela 15 – Volume total de recursos e emendas parlamentares na Região da Rota Romântica/RS durante o período de 2016 a 2019

Ministérios	Volume total de recursos	%
Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 18.109.799,58	17,32
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 16.030.722,30	15,34
Ministério do Turismo	R\$ 15.772.814,66	15,09
Ministério da Cidadania	R\$ 13.352.552,05	12,77
Ministério das Cidades	R\$ 12.006.748,85	11,49
Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$ 8.463.881,73	8,10
Ministério do Esporte	R\$ 8.360.936,60	8,00
Câmara dos Deputados Federais	R\$ 5.760.603,01	5,51
Ministério da Saúde	R\$ 5.363.414,86	5,13
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	R\$ 901.932,10	0,86
Ministério da Cultura	R\$ 285.000,00	0,27
Presidência da República	R\$ 125.000,00	0,12
Total Geral	R\$ 104.533.405,74	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

O que foi visualizado nas aplicações dos recursos é de que as finalidades nesses diversos locais são semelhantes, onde, nos municípios menores, ocorrem demandas voltadas para áreas que incentivem o desenvolvimento da agricultura e do turismo na região. Já as prioridades observadas nas duas cidades maiores, que são Novo Hamburgo e São Leopoldo, as demandas são voltadas para o esporte, infraestrutura urbana, programas de inclusão social e cidadania.

Paralelamente, tem-se o volume de recursos captados através dos ministérios e o volume de emendas parlamentares junto a Câmara dos Deputados, conforme apresentados na Tabela 16. Os municípios de Dois Irmãos e São Leopoldo, foram os que assinaram o maior número de propostas com os ministérios e a Câmara dos Deputados, pois representam 42,39% do volume total de recursos. Porém, são municípios bastante distintos em número de habitantes e extensão territorial, o que significa que municípios menores e menos populosos podem ser beneficiados tanto quanto municípios maiores e mais populosos.

Tabela 16 – Volume e recursos e emendas parlamentares na Região da Rota Romântica/RS durante o período de 2016 a 2019

Municípios	Volume de recursos Câmara dos Deputados (emendas parlamentares)	Volume de recursos Ministérios	Total de recursos assinados no período
Nova Petrópolis	1	19	R\$ 7.690.646,37
Picada Café	0	9	R\$ 2.864.929,82
Morro Reuter	3	16	R\$ 4.833.272,72
Dois Irmãos	0	44	R\$ 15.644.005,31
Linha Nova	0	19	R\$ 4.893.245,46
Presidente Lucena	0	23	R\$ 6.106.544,69

Ivoti	2	9	R\$	2.736.212,96
São Francisco de Paula	6	12	R\$	5.552.671,62
Canela	3	11	R\$	4.314.960,05
Gramado	3	17	R\$	5.056.613,96
Novo Hamburgo	1	16	R\$	5.141.517,41
Santa Maria do Herval	3	29	R\$	6.994.430,48
Estância Velha	1	12	R\$	4.034.236,42
São Leopoldo	2	64	R\$	28.670.118,47
Total	25	300	R\$	104.533.405,74

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Por um lado, entende-se que as emendas parlamentares exercem cunho político, pois são destinadas para os redutos eleitorais, de modo que existem aquelas que são destinadas por necessidades das localidades e que são gerenciadas junto aos parlamentares, ou ainda, aquelas que são destinadas por livre escolha de finalidade quando são encaminhadas pelo deputado ao município.

Infere-se que os processos de intenções de propostas iniciam na fase de planejamento, a partir do cadastramento de uma Proposta/Plano de Trabalho feita pelo município. Após o cadastramento, o plano de trabalho será submetido à análise e classificação. Ele poderá ser: “aprovado” e, em seguida, formalizado pelo instrumento; “em complementação”, caso seja necessário envio de algum documento posterior; ou “rejeitado por impedimento técnico”, por alguma adversidade atestada por “técnico responsável” (BRASIL, 2020b).

Também, considera-se que na etapa de cadastramento da proposta ocorre a assinatura do instrumento de celebração, que poderá constar com *status*: “em execução”, quando o objeto estiver sendo executado; “rescindido”; por inadimplemento de qualquer cláusula pactuada, constatação de falsidade ou incorreção de informações ou caso ocorra danos ao erário, ou “anulada” caso tenha ocorrido algum equívoco na celebração e o concedente deseja finalizar o instrumento que não teve execução (BRASIL, 2020b).

A última etapa que se apresenta é a prestação de contas, classificada como:

- a) **Aprovada**: quando a aprovação foi publicada no Diário Oficial;
- b) **Concluída**: quando a fase documental está concluída;
- c) **Aguardando prestação de contas**: quando o município está dentro do prazo de entrega da prestação de contas e deve proceder a juntada de documentos no sistema eletrônico;
- d) **Em análise**: fase em que a Controladoria Geral da União analisa as prestações de contas já enviadas;

- e) **Enviada para análise:** aguardando análise;
- f) **Rejeitada:** está sujeita devolução dos recursos ao ministério responsável;
- g) **Em complementação:** quando ainda será incluído algum documento;
- h) **Iniciada por antecipação:** quando o município solicita o envio antecipado da prestação de contas (BRASIL, 2020b).

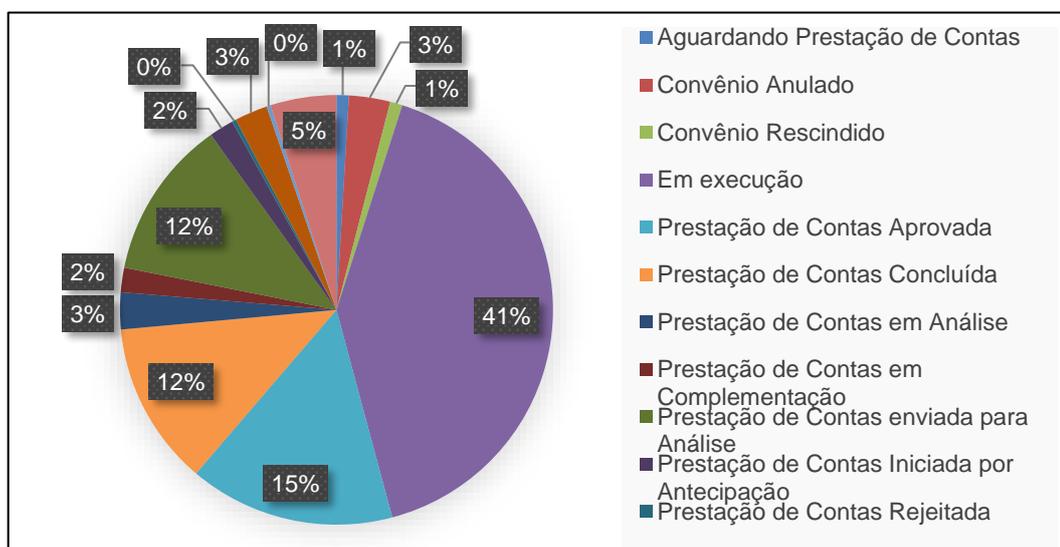
Dentre os instrumentos apresentados anteriormente nos municípios da Rota Romântica/RS, todos foram assinados e tiveram algum tipo de andamento, conforme estão demonstrados na Tabela 17 e ilustrados no Gráfico 1.

Tabela 17 – Status das propostas cadastradas na Região da Rota Romântica/RS durante o período de 2016 a 2019

Status das propostas na região durante o período 2016–2019	Quantidade	%
Aguardando Prestação de Contas	3	0,92
Convênio Anulado	10	3,08
Convênio Rescindido	3	0,92
Em execução	133	40,92
Prestação de Contas Aprovada	50	15,38
Prestação de Contas Concluída	40	12,31
Prestação de Contas em Análise	9	2,77
Prestação de Contas em Complementação	6	1,85
Prestação de Contas enviada para Análise	39	12,00
Prestação de Contas Iniciada por Antecipação	6	1,85
Prestação de Contas Rejeitada	1	0,31
Proposta/Plano de Trabalho Aprovados	8	2,46
Proposta/Plano de Trabalho em Complementação	1	0,31
Proposta/Plano de Trabalho Rejeitado por Impedimento técnico	16	4,92
Total Geral	325	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Gráfico 1 – Status das propostas cadastradas no local estudado no período de 2016 a 2019



Fonte: elaborado pela acadêmica com base na Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Durante o período analisado, foi identificado que 41% dos 325 convênios e emendas parlamentares estão em fase de execução, outros 15% já tiveram suas prestações de contas aprovadas, sendo que 12% estão concluídas e 12% que foram enviadas para análise. Constatou-se que apenas um município teve prestação de contas rejeitada. No entanto, quando se observa somente aqueles instrumentos que estão em alguma fase pós encerramento da execução, ou seja, já com *status* de início do prazo para prestação de contas, o olhar se volta para 154 desses projetos, revestidos por contratos de repasse ou convênios pela Tabela 18.

Tabela 18 – Status das prestações de contas na Região da Rota Romântica/RS durante o período de 2016 a 2019

Status das prestações de contas	Quantidade	%
Aguardando Prestação de Contas	3	1,95
Prestação de Contas Aprovada	50	32,47
Prestação de Contas Concluída	40	25,97
Prestação de Contas em Análise	9	5,84
Prestação de Contas em Complementação	6	3,90
Prestação de Contas enviada para Análise	39	25,32
Prestação de Contas Iniciada por Antecipação	6	3,90
Prestação de Contas Rejeitada	1	0,65
Total Geral	154	100

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

Constata-se que, das 325 propostas cadastradas no eixo total analisado, cerca de 154 estão em fase de prestação de contas, considerando que destas, o índice de 32,47% aponta aquelas que foram aprovadas, outros 25,97% estão concluídas e, por fim, 25,32% foram enviadas para análise.

Dos municípios pesquisados, apenas um apresentou “Prestação de Contas Rejeitada”. Quando isso ocorre, o processo é encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado/RS para instauração de um novo processo a fim de apurar o motivo da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União.

Na trajetória que devem percorrer esses instrumentos contratuais, dos municípios com o Governo Federal, após o término da execução entra o prazo médio para o atendimento dos requisitos de prestar contas, é de 90 dias, podendo ser prorrogado uma única vez por até 30 dias.

Quando classificadas como “aprovadas”, as prestações de contas já tiveram inclusive sua publicação no Diário Oficial. As prestações de contas “enviadas para análise” aguardam o momento de serem analisadas pela equipe de analistas dos

respectivos ministérios, que atuam em conjunto com a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

Quando classificadas como “concluídas”, revela que a documentação já foi agrupada ao processo. Dos quatorze municípios pesquisados, 10 municípios apresentam *status* “concluída”, conforme demonstrado na Tabela 19.

Na plataforma de pesquisa, menu “Prestação de Contas” – “Pareceres”, é possível consultar o parecer técnico de forma sintética de cada processo até sua aprovação ou rejeição. Como o prazo médio de execução dos projetos são de dois anos, observa-se que, em 2019, somente dois foram concluídos.

Tabela 19 – Prestações de contas com *status* “Concluídas” na Região da Rota Romântica/RS durante o período de 2016 a 2019

Prestações de Contas Concluídas				
Municípios	2016	2017	2018	2019
Nova Petrópolis	5	1	1	0
Morro Reuter	0	1	3	0
Picada Café	0	1	2	0
Linha Nova	3	3	2	0
Presidente Lucena	0	1	0	0
Canela	1	1	1	0
Gramado	1	1	0	0
São Leopoldo	9	0	0	0
São Francisco de Paula	0	0	1	0
Dois Irmãos	0	0	0	2
Total	19	9	10	2

Fonte: elaborada pela acadêmica, com base nas informações da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2020a).

A movimentação dos processos ocorre de forma constante desde o ano de 2019, sendo que quando for aplicado aos convênios, há períodos de prestações de contas concomitantes, ou seja, em cada etapa concluída, tem-se a obrigatoriedade de postagem de relatórios eletrônicos na plataforma de monitoramento.

Para o controle social, até a conclusão desta pesquisa, não está liberado o acesso para que sejam devidamente monitoradas as emissões de pareceres parciais ou finais sobre a execução desses objetos contratados. Neste vetor, está a limitação encontrada na pesquisa para que fosse possível aprofundar o nível de entendimento sobre o que se apontam em tais pareceres.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando a administração pública atua com maior transparência nos seus atos, a população pode acompanhar as suas ações, o que minimiza os casos de corrupção.

Por meio do acesso livre a instrumentos de fiscalização, o cidadão e os diversos órgãos de controle podem atuar como os principais agentes fiscalizadores.

Identificando o conjunto de recursos recebidos pelos municípios em análise, foi possível visualizar que possuem finalidades semelhantes, porém, os municípios menos populosos possuem demandas mais voltadas para as áreas do desenvolvimento regional, por meio da agricultura e do turismo. Já as prioridades observadas nas duas cidades mais populosas entre as pesquisadas, que são Novo Hamburgo e São Leopoldo, as demandas são voltadas para o esporte, infraestrutura urbana, programas de inclusão social e cidadania.

Por meio do levantamento do volume dos recursos movimentados, foi identificado que os municípios de Dois Irmãos e São Leopoldo foram os que assinaram o maior número de propostas com os ministérios e a Câmara dos Deputados, representando 42,39% do volume total de recursos.

Também, foi possível formar um panorama que aponta que, entre as 325 propostas cadastradas, cerca de 154 estão em fase de prestação de contas, considerando que, destas, o índice de 32,47% aponta aquelas que foram aprovadas, outros 25,97% estão concluídas e, por fim, 25,32% foram enviadas para análise.

Complementarmente, conforme dados da Plataforma +Brasil, infere-se que os projetos levam, em média, entre um a dois anos para serem analisados e sanadas todas as pendências na fase documental, desde a apresentação das propostas até o seu cadastramento; em um próximo momento, que é da execução, percorrem cerca de dois anos para serem finalizados, conforme o plano de aplicação dos recursos e, somente após isso, é que os analistas efetuam suas ponderações acerca da execução e do uso dos recursos pleiteados. Por tais motivos, os convênios levam tempo para serem totalmente finalizados e baixadas as suas prestações de contas.

Constatou-se, ainda, que, para se obter acesso ao conteúdo dos pareceres emitidos das prestações de contas, torna-se restrito o ambiente para servidor público devidamente cadastrado na plataforma, sob a autorização do órgão público a que está vinculado. Nesse vetor, está a limitação encontrada na pesquisa para que fosse possível aprofundar o nível de entendimento sobre tais pareceres.

Nesse sentido, do momento em que o órgão conveniente cadastra a proposta até as fases finais de prestação de contas, depende fundamentalmente de uma boa execução do objeto pactuado, cumprindo os prazos estabelecidos e as normas

vigentes, para que não sejam apontadas intercorrências que gerem irregularidades e danos aos cofres públicos, além de situações inconvenientes aos gestores.

Desta forma, conclui-se que a composição dos convênios e emendas parlamentares nestes municípios possuem finalidades semelhantes, podendo ser verificada a participação mais frequente dos Ministérios do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Turismo. Também, é perceptível maior habilidade de alguns municípios em captar recursos, como Dois Irmãos e São Leopoldo. Outro fator relevante é a quantidade de convênios e emendas parlamentares em fase de execução, pois, como o prazo médio de execução dos projetos é de dois anos, observa-se que, em 2019, somente dois foram concluídos.

Este estudo não se esgota nos dados aqui apresentados, sugerem-se novas pesquisas complementares, como forma de avaliar as repercussões dos convênios na melhoria da condição de vida e no desenvolvimento dos municípios, considerando as diversas possibilidades de aplicação existentes. Espera-se que esta avaliação panorâmica desperte a necessidade de aprofundamento acadêmico e social dos recursos que são colocados à disposição dos governantes municipais.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, Milton Mendes. *Manual de controle interno na administração pública municipal*. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Afiliada, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Boletim de emendas parlamentares 2019: execução orçamentária e financeira*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/boletim-de-emendas/boletim-de-emendas>. Acesso em: 26 abr. 2020.

_____. Congresso Nacional. *Manual de emendas para orçamento da União para 2020*. Brasília: CONORF/SF, out. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2020/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. Controladoria Geral da União. *Portal da Transparência*. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 12 abr. 2020.

_____. Ministério da Economia. Plataforma +Brasil. *Painéis gerenciais*. Brasília, 2020b. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/paineis-gerenciais-brasil>. Acesso em: 16 jul. 2020.

_____. Ministério da Economia. Plataforma +Brasil. *Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV*. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://siconv.com.br/>. Acesso em: 16 jul. 2020.

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: DOU, 1988.

_____. Presidência da República. *Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Brasília: DOU, 2000.

_____. Presidência da República. *Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Brasília: DOU, 2009.

_____. Presidência da República. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: DOU, 2011.

_____. Presidência da República. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Brasília: DOU, 2014.

_____. Presidência da República. *Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019*. Brasília: DOU, 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. *Convênios e outros repasses*. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. 6ª edição. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/convenios-e-outros-repasses-6-edicao-inclui-errata.htm>. Acesso em: 11 abr. 2020.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas: teoria e jurisprudência*. Niterói: Ímpetus, 2007.

CORBARI, Ely Célia; MACEDO, Joel de Jesus. *Controle interno e externo na administração pública*. Curitiba: Inter Saberes, 2012.

CORDEIRO, Gisele do Rocio; MOLINA, Nilcemara Leal; DIAS, Vanda Fattori. *Orientação e dicas práticas para trabalhos acadêmicos*. Curitiba: InterSaberes, 2014.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. *Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 35, n. 109, p. 61-89, maio/ago. 2007.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. *Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços de uma nova gestão*. Curitiba: InterSaberes, 2016.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração pública*: tomo II. 14. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017. 680 p.

MEDEIROS, Lu (Org.). *Princípios básicos da administração pública*: poderes, deveres, direitos e responsabilidades do servidor. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

PEROCA, Pedro Felipe do Amaral. *Atribuições do poder legislativo no sistema de freios e contrapesos e a perda dos direitos políticos de seus membros*. Rio de Janeiro: Escola de Magistratura Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2015/pdf/PedroFelipePeroca.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

QUINTANA, Alexandre Costa *et al.* *Contabilidade pública*: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. *Lei nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000*. Porto Alegre: DOE, 2000.

_____. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010*. Porto Alegre: DOE, 2010.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. *O exercício do controle externo pelo legislativo municipal*. Porto Velho. 28 de jan. de 2013. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Downloads/IEP-Semin-29-01-13-12-59-18.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

ROTA ROMÂNTICA. *Site institucional*. 2020. Disponível em: <https://www.rotaromantica.com.br/pt>. Acesso em: 06 mar. 2020.