



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE – FEAAC
PROGRAMA DE ECONOMIA PROFISSIONAL – PEP

ÍTALO JOSÉ BRÍGIDO COELHO

UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA INADIMPLÊNCIA EM CONVÊNIOS
NO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO 2010-2012

FORTALEZA

2014

ÍTALO JOSÉ BRÍGIDO COELHO

**UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA INADIMPLÊNCIA EM CONVÊNIOS
NO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO 2010-2012**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C621a Coelho, Ítalo José Brígido.
Uma análise dos determinantes da inadimplência em convênios no Estado do Ceará no período 2010-2012 / Ítalo José Brígido Coelho. – 2014.
39 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2014.

Orientação: Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi.

1. Convênio. 2. Modelos de Escolha Qualitativa. 3. Probabilidade de Inadimplência. I. Título.

CDD 330

ÍTALO JOSÉ BRÍGIDO COELHO

**UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA INADIMPLÊNCIA EM CONVÊNIOS
NO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO 2010-2012**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Data de Aprovação: **10 de janeiro de 2014.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Dr. Daniel Cirilo Suliano
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do
Ceará - IPECE

A Deus e a Jesus Cristo.

A minha mãe, Nadir.

Ao Iago.

Aos meus irmãos Neto, Jeanne e Ricardo.

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, Nadir (*in memoriam*), por ser a pessoa responsável por tudo o que eu conquistar nesta vida.

Ao meu filho, Iago, minha maior fonte de energia e alegria.

Aos meus irmãos Neto, Jeanne e Ricardo, minha Torre.

À Érika, pelo amor, dedicação, força e compreensão em tantas ausências.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Andrei G. Simonassi, pela confiança, paciência e inspiração neste trabalho.

Ao meu sobrinho Luan Brígido e ao colega de trabalho Yuri Barreto, pelo apoio numa etapa importante deste trabalho.

À Kelma, pelo apoio incondicional e incentivo a encarar esta árdua empreitada.

Aos colegas de turma Agláio, Carlos, Isabelle e Marcelo, pilares de uma estrutura que me sustentou durante todo o curso.

À Cristina Aranha e ao Fábio Marcelo (ambos da CGE), bem como ao Daniel Suliano e ao Vitor Miro (ambos do IPECE) pela valiosa colaboração neste trabalho.

Ao Governo do Estado do Ceará, na pessoa do excelentíssimo Governador Cid Gomes, pelo Programa de Financiamento de Cursos de Pós-graduação, o qual concede valioso subsídio financeiro, possibilitando aos servidores aperfeiçoamento e qualificação intelectual e profissional.

À CGE, nas pessoas do Dr. João Alves de Melo, Sílvia Helena Correia Vidal, Paulo Roberto de Carvalho Nunes e Marcelo de Sousa Monteiro, pelo apoio dado em diversos momentos deste trabalho.

Não diga que a vitória está perdida...

Tenha fé em Deus, tenha fé na vida...

Tente outra vez!

(Raul Seixas)

RESUMO

A partir do registro de 3.993 convênios celebrados entre o Estado do Ceará e instituições públicas e privadas cadastradas no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC) e divulgadas no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual entre os anos de 2010 e 2012, esta dissertação analisa variáveis ligadas ao órgão concedente dos recursos, à entidade recebedora e ao próprio instrumento celebrado enquanto determinantes da condição de inadimplência dos convênios. Um modelo de variável dependente binária com hipótese *Probit* foi estimado para cada período e os resultados permitem inferir que enquanto o número de processo de prestação de contas pendentes de análise e o prazo dos convênios determinam positivamente a chance de inadimplência, a quantidade de convênios já celebrados e o tempo de fundação contribuem com a redução desta chance. Tal ferramenta permite, por exemplo, ao Estado, por meio de legislação e políticas de transferência de recursos, tomar ações visando minimizar o volume de transferência de recursos com maior probabilidade de inadimplência.

Palavras-chave: Convênio. Modelos de Escolha Qualitativa. Probabilidade de Inadimplência.

ABSTRACT

Whereas the record of 3,993 agreements signed between the State of Ceará and public and private organizations, between the years 2010 and 2012, registered in Tracking Contracts and Agreements System - SACC and disseminated by the Transparency Portal of the State Executive Power, this dissertation analyzes the existence of variables linked to the granting agency resources, the receiving entity and concluded that the instrument itself, that can influence the condition of default of the agreement. Models with binary dependent variable with *probit* hypothesis are developed and the results allow us to conclude that variables defined in the act of the agreement subscription already allow indicate a greater or lesser likelihood of becoming default, which leads to the conclusion that the State, through legislation, regulations and policies of resource transfers, may take actions to minimize the amount of resource transfer with higher probability of default.

Keywords: Agreement. Binary Choice Models. Probability of Default.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução de Inadimplência entre 2010 e 2012.....	20
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Convênios Celebrados e Inadimplentes entre 2010 e 2012.....	19
Tabela 2 - Valores Transferidos e Inadimplentes entre 2010 e 2012.....	19
Tabela 3 - 10 Órgãos com Maior Índice de Inadimplência no Período 2010 a 2012.....	21
Tabela 4 - Inadimplência de Entidades Públicas e Privadas no Período 2010-2012.....	22
Tabela 5 - Inadimplência de Instituições no Período 2010-2012 relacionada à data de Fundação.....	22
Tabela 6 - Quantidade de Convênios Celebrados com o Governo Estadual.....	23
Tabela 7 - Inadimplência de Convênios Celebrados em Ano Eleitoral.....	24
Tabela 8 - Influência do Valor do Convênio na Inadimplência.....	24
Tabela 9 - Influência da Quantidade de Parcelas na Inadimplência.....	25
Tabela 10 - Resultados das Estimções para os Exercícios de 2010 a 2012.....	29
Tabela 11 - Resultados das Estimções para os Exercícios de 2010 a 2012 quanto aos Efeitos Marginais.....	31
Tabela 12 - Simulações sobre os Efeitos Marginais.....	32

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CONTEXTUALIZAÇÃO E REVISÃO DA LITERATURA.....	14
3	DESCRIÇÃO DOS CONVÊNIOS COM BASE EM ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS.....	19
3.1	Análise sobre os concedentes.....	20
3.2	Análise sobre as características dos convenentes.....	21
3.3	Análise sobre as características dos convênios celebrados.....	23
4	METODOLOGIA.....	26
4.1	Modelo de escolha binária.....	26
4.2	Modelo econométrico.....	27
5	RESULTADOS.....	29
5.1	Simulações sobre os efeitos marginais.....	32
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
	REFERÊNCIAS.....	37

1 INTRODUÇÃO

O Estado do Ceará, no intuito de realizar ações que busquem a melhoria do bem-estar social, mas considerando dificuldades de estrutura, logística, pessoal e informação para realizar de forma direta em todas as regiões, transfere recursos do seu orçamento para entidades públicas e privadas que estejam dispostas a realizar as políticas públicas, funcionando como braços do Poder Público Estadual no âmbito local.

As transferências citadas acima dizem respeito a convênios celebrados com pessoas jurídicas e físicas, termos de ajustes celebrados com prefeituras do estado do Ceará, termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, contratos de gestão celebrados com organizações sociais – OSs e tantos outros instrumentos para o mesmo fim. Considerando que os referidos instrumentos possuem regras distintas para inadimplência, bem como por se tratar da forma mais utilizada pelo Governo Estadual para as transferências, para este trabalho serão utilizados apenas convênios celebrados com pessoas jurídicas.

Nesse contexto, o Estado do Ceará transferiu no período de 2010 a 2012 mais de um bilhão de reais a municípios e entidades privadas, por meio de 3.993 convênios, dos quais 382 encontram-se inadimplentes, o equivalente a quase 40 milhões de reais, seja por não apresentação de prestação de contas, por apresentar prestação de contas num valor menor do que o transferido ou mesmo pela reprovação, pelo órgão concedente, da prestação apresentada. Complementando, alguns estudos efetuados por Tribunais de Contas de todo o Brasil indicam que, no máximo, 2% dos recursos transferidos que se tornam inadimplentes são recuperados por meio de ações administrativas e judiciais.

Dessa forma, chega-se à conclusão que, para a Administração Pública que não consegue executar de forma direta todas as políticas necessárias para o desenvolvimento social da sua população, é fundamental possuir controles que evitem a transferência de recursos em condições que indiquem uma futura inadimplência ou, se transferindo o recurso, realizar o acompanhamento e a fiscalização sobre a execução do objeto, no intuito de evitar que a inadimplência aconteça ou que seja num valor mais baixo, já que fica constatado que uma vez inadimplente, as chances de recuperação desses valores são bem pequenas.

Mas como identificar se um determinado convênio que está prestes a ser celebrado já possui indícios que se tornará inadimplente? Para isso, esse trabalho se propôs a identificar se existe correlação entre diversas variáveis dos convênios celebrados e aqueles que se tornaram inadimplentes.

O objetivo, conseqüentemente, é identificar as variáveis determinantes que caracterizam a inadimplência de convênios e contribuir com o Governo do Estado para que possa se utilizar dessas informações para direcionar a política de celebração e execução das transferências de recursos, no intuito de evitar, ao máximo, que a inadimplência e o desperdício aconteçam.

Como corte para análise de dados e investigação, foi utilizada uma base gerada em agosto/2013 contendo 3.993 convênios celebrados entre o Governo do Estado e pessoas jurídicas de natureza pública e privada, entre os anos de 2010 e 2012, e realizada uma análise da inadimplência desses convênios, por meio de um modelo de escolha qualitativa. Os dados utilizados foram coletados no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC, os quais são divulgados no Portal da Transparência. Foram utilizadas, ainda, informações consultadas na base do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, da Receita Federal do Brasil, e informações da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE quanto à quantidade de processos de prestações de contas de convênios recebidos pelo órgão há mais de 60 dias e ainda não analisados.

Pindyck (2004) afirma que quando uma ou mais das variáveis explanatórias em um modelo de regressão são binárias podem ser apresentadas na forma de variáveis *dummy*. Modelos de escolha binárias partem do princípio que indivíduos, neste caso os convênios inadimplentes, deparam-se com uma escolha entre duas alternativas e esta escolha depende de características passíveis de identificação.

O primeiro capítulo apresenta uma série de conceitos do que vem a ser transferências de recursos e convênios, sua importância para execução de políticas públicas, mas também sobre seu viés discricionário para a escolha dos parceiros. Explana sobre o quem vem junto a uma celebração de convênio, uma vez que se exige coordenação, acompanhamento, fiscalização e controle das ações pelo concedente, bem como o dever de prestar contas daquele que recebe os recursos. Aborda, ainda, o que seria uma inadimplência e as ações, administrativa e judicial, para tentar reaver o recurso mal utilizado, inclusive sobre o baixo índice de recuperação dos recursos considerados inadimplentes. Por fim, enfatiza sobre a necessidade de entender as variáveis que levam um convênio se tornar inadimplente para, a partir daí, propor alterações na forma de transferência dos recursos pelo Estado do Ceará.

O segundo capítulo traz um conjunto de análises empíricas dos dados levantados sobre convênios celebrados entre os anos de 2010 e 2012, nas quais algumas variáveis ligadas ao concedente de recursos, à entidade que recebe e executa a política e aos próprios convênios já indicavam possuir influência no aumento de inadimplência de convênios.

No terceiro capítulo, serão apresentadas a metodologia baseada no modelo de escolha qualitativa, a base de dados e o modelo econométrico, que comparado com outro modelo baseado noutro conjunto de variáveis, se apresentou mais eficaz na capacidade de explicação da probabilidade de um convênio se tornar inadimplente, o qual fornecerá subsídios à conclusão deste trabalho.

No quarto capítulo, são apresentados os resultados, por meio de tabelas e discussão sobre os dados obtidos.

Por fim, as conclusões deste trabalho objetivando evidenciar se as variáveis analisadas possuem relação direta com a inadimplência de convênios celebrados pelo Governo do Estado do Ceará e as providências que podem ser tomadas, bem como sugere o desenvolvimento de trabalhos futuros que contemplem as novas características e variáveis que surjam em função do controle, acompanhamento ou mesmo a legislação que envolve o tema.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E REVISÃO DA LITERATURA

Antes de adentrar na análise dos determinantes da inadimplência de recursos transferidos por meio de convênios, se faz necessária uma contextualização sobre o tema efetuando a revisão da literatura. Inicialmente, partimos dos conceitos sobre transferência voluntária de recursos públicos e convênio, no intuito de introduzir uma idéia sobre o porquê transferir recursos e obrigações para outros entes e entidades públicas ou privadas. Aborda, ainda, a necessidade de acompanhamento e fiscalização da sua execução de forma a evitar desvios na execução do objeto, bem como a ocorrência e os motivos que levam à inadimplência daquele que recebe o recurso público. Cita também estudos que concluem que é quase impossível reaver os valores transferidos nos casos em que a política pública não é realizada e ocorre a inadimplência.

A Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº. 01/2005 (CEARÁ, 2005), regulamento ao qual estão subordinados os convênios e instrumentos congêneres celebrados pelo Estado do Ceará até 31 de dezembro de 2013, define o convênio como qualquer instrumento que discipline a transferência de recursos públicos, tendo como partícipe órgão ou entidade da Administração Pública Estadual que esteja recebendo ou transferindo recursos públicos objetivando a execução de programa de trabalho, projeto, atividade ou evento de duração certa, de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação.

Já a Lei Complementar nº 119, de 28/12/2012 (CEARÁ, 2012), que dispõe sobre a celebração de convênios a partir de 2014, define convênio como instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros pelos órgãos e entidades estaduais, para ente ou entidade pública, pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física, visando à execução de ações em regime de parceria.

Dessa forma, percebe-se que a justificativa para a celebração de um convênio é pautada no interesse público e no regime de cooperação ou parceria, sendo primordial o interesse comum na execução da política pública, não havendo, assim, caráter de contratação de serviços.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a exemplo de tantas outras anteriores, previu a possibilidade de celebração de convênios, seja entre entes federados ou entre o Estado e entidades privadas filantrópicas ou sem fins lucrativos. Entretanto, independente das partes que o celebram, o mesmo tem por escopo a cooperação entre os partícipes.

Além dos conceitos e previsões constitucional, legal e regulamentar sobre a possibilidade de celebração e o que vem a ser o instituto do convênio, outros autores enfatizam a importância dessa forma de execução de políticas públicas, transferindo os recursos para que outros entes ou entidades possam executar o respectivo programa.

Ribeiro e Pires (2005) explicam que a Administração Pública utiliza com bastante assiduidade o instituto do convênio para viabilizar as suas ações institucionais, por meio de parcerias com entidades públicas ou privadas que possuam o mesmo interesse na obtenção dos objetivos. No intuito de oferecer a política pública de que a comunidade necessita, buscam os interesses convergentes e o objetivo maior que é o interesse público.

A descentralização dos recursos públicos, por meio dos convênios, busca a melhor administração e execução dos programas de governo, transferindo para aquelas entidades que estão mais próximas da população a responsabilidade de pôr em prática a consumação da política que visa atender os anseios da sociedade.

Mendes, Miranda e Cossio (2008) reforçam a idéia de que os governos locais possuem maior propriedade para entender e conhecer a realidade e as necessidades regionais, por estarem mais perto da população e, nesse sentido, realizarem políticas mais urgentes que atendam os anseios mais carentes. Citam, ainda, que para um governo central levantar as demandas imprescindíveis ao povo, nos cantos mais longínquos, seria um custo muito mais alto que o governo local, que possui uma percepção e uma sensibilidade imensamente maior. Contudo, alertam para a discricionariedade pertencente ao instituto do convênio, com possibilidade do uso político na escolha da localidade que receberá o recurso.

Martins (2010) fortalece a importância do instituto do convênio, principalmente pelo alto conhecimento do governo local quanto às necessidades mais urgentes dos munícipes, bem como a dificuldade de logística, estrutural e de pessoal do governo central para implementar, de forma direta, a política pública. Em contra-ponto, afirma que a transferência voluntária, pelo seu viés discricionário, pode ser utilizada para direcionamento político dos recursos.

Segundo o autor, é inevitável a utilização de transferências voluntárias, no intuito de minimizar as disparidades regionais, mediante a oferta de políticas públicas, motivadas por critérios técnicos, inclusive na definição do destino dado aos recursos, definindo critérios claros e objetivos a serem seguidos por aqueles que desejem receber recursos por meio de convênio.

Sobre a importância da celebração de convênios visando oferecer políticas públicas às populações mais longínquas, com base nos autores até aqui, não há discussão.

Contudo, celebrando o instrumento de transferência de recursos, o Poder Público não transfere, simplesmente, toda a obrigação da execução do respectivo objeto, pois deve acompanhar a execução e fiscalizar a boa e regular aplicação desses valores, no intuito de assegurar que o pacto celebrado foi ou está sendo efetivamente realizado e a sociedade realmente será beneficiada com a execução do objeto.

Carvalho Neto (2007) afirmou que a descentralização de políticas públicas para outros entes ou entidades exige coordenação, acompanhamento e controle das ações por parte daquele que executa os recursos, já que, apesar de transferidos os valores, o concedente deve prezar pelo cumprimento do objeto e das respectivas metas, a fim de certificar-se se a sociedade está sendo, efetivamente, beneficiada.

A Lei Complementar nº. 119/2012 (CEARÁ, 2012) estabelece que:

A execução do convênio ou instrumento congêneres será acompanhada e fiscalizada pelo concedente, de modo a garantir a regularidade dos atos praticados e a adequada execução do objeto, sem prejuízo da competência dos órgãos de controle interno e externo, na forma do Regulamento.

No que se refere à fiscalização de convênios, Bastos Neto (2008) afirma que é de responsabilidade também do órgão que transfere o recurso, além dos órgãos de controle interno e externo. A atuação do concedente em orientar sobre a forma correta de como devem ser gastos os valores repassados, monitorar e fiscalizar a execução do objeto, bem como analisar de forma tempestiva as prestações de contas apresentadas, é de fundamental importância para a regularidade do convênio.

O autor cita ainda que dar importância à fiscalização dos recursos repassados vai ao encontro do cumprimento dos princípios básicos da Administração Pública, no que tange a garantir a eficácia na aplicação do recurso público. A existência de uma fiscalização atuante inibe a má aplicação dos recursos não só nos instrumentos já fiscalizados, mas também nos que ainda não sofreram nenhum tipo de ação direta, mas que sabem que é grande a possibilidade de receberem alguma espécie de verificação *in loco*.

A atividade de fiscalização dá a oportunidade de identificar impropriedades na execução do objeto nas diversas fases da sua execução, evitando, se for o caso, a transferência de todo o recurso pactuado, bem como permitir ações mais tempestivas, no intuito de sanar os problemas identificados ou, no último caso, com o objetivo de devolução dos recursos já repassados. Segundo o TCU (2013), a fiscalização deve se pautar no plano de trabalho e nas metas pactuadas, bem como nas normas de administração orçamentária e financeira da

administração pública. Aquele Tribunal orienta ainda que a fiscalização deve acontecer desde o início da execução do projeto básico até o recebimento final do objeto.

De acordo com a Constituição do Estado do Ceará de 1989 (CEARÁ, 1989) “prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações pecuniárias”. Dessa forma, todo aquele que receba recursos públicos mediante convênios, se enquadra na previsão constitucional e, portanto, tem o dever de prestar contas ao concedente dos valores recebidos.

Considerando que a entidade que recebeu os recursos não apresente a respectiva prestação de contas ou a apresente com vícios, bem como se for identificada alguma irregularidade pela fiscalização, o valor correspondente à pendência identificada torna-se inadimplente, segundo a LC nº 119/2012 (CEARÁ, 2012) e a IN Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº. 01/2005 (CEARÁ, 2005), anteriormente mencionadas.

Além da inadimplência propriamente dita, se faz importante lembrar, ainda, dos processos de prestações de contas enviados pelos convenientes, mas que, por falta de estrutura e pessoal do concedente para analisar o referido processo, a análise demora meses ou até anos, beneficiando aqueles que não aplicam os recursos da forma correta, mas por incapacidade do Poder Público continua a receber recursos, até que seja detectada irregularidade ocorrida em prestações de contas anteriores.

Sobre essa ausência de estrutura e como ela contribui para o desvio de recursos públicos, o TCU, por meio do Acórdão 788/2006 – Plenário (BRASIL, 2006), destaca que:

As falhas ocorrem devido às deficiências estruturais dos órgãos repassadores, controles inexistentes ou ineficientes e falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados.

A legislação e regulamentos estaduais prevêm, ainda, que na recusa pela devolução de recursos não utilizados ou nos casos de inadimplência, impossibilitado o saneamento das irregularidades apontadas, deve-se instaurar um processo de tomada de contas especial, objetivando apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano a ser ressarcido aos cofres públicos.

Concluído o processo de tomada de contas especial, o mesmo deve ser encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado, onde será julgado, podendo se tornar um título executivo da dívida pública, a ser encaminhado à Procuradoria Geral do Estado para que seja

acionado o Poder Judiciário, no intuito de reaver o recurso público desviado do objetivo a que se destinava.

Como se percebe, o caminho para a recuperação de recursos públicos desviados é bastante longo e, segundo Martinez (2006), a efetividade na recuperação dos valores constantes das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas, uma vez ajuizados os respectivos processos de execução, é irrisório, considerando algo em torno de 0,5% a 1% do montante das condenações impostas pelo TCU.

Diante do que foi exposto, se depreende que o convênio uma vez inadimplente, a recuperação dos recursos transferidos é bastante custosa e com baixa efetividade. Dessa forma, não seria mais prudente e mais barato envidar esforços para evitar que a inadimplência ocorra? Para isso, se faz necessário entender as variáveis que levam um convênio se tornar inadimplente para, a partir daí, propor alterações na forma de transferência dos recursos pelo Estado do Ceará.

3 DESCRIÇÃO DOS CONVÊNIOS COM BASE EM ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Nesse capítulo, serão apresentadas algumas análises empíricas acerca das variáveis que possam influenciar no aumento de inadimplência de convênios, tomando-se por base os registros dos instrumentos cadastrados no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC, bem como na experiência em auditorias e no acompanhamento da gestão dos diversos órgãos e entidades estaduais na celebração e execução dos instrumentos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.

No período de 2010 a 2012, o Governo do Estado do Ceará celebrou 3.993 convênios com prefeituras e entidades privadas sem fins econômicos, sendo que 382 encontram-se inadimplentes, ou seja, quase 10% de todos os instrumentos celebrados apresentaram problemas na sua execução, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Convênios Celebrados e Inadimplentes entre 2010 e 2012

Ano	Quantidade de convênios celebrados	Quantidade de convênios inadimplentes	Percentual de Inadimplência
2010	1.712	154	9,00%
2011	1.176	104	8,85%
2012	1.105	124	11,00%
TOTAL	3.993	382	Média de Inadimplência 9,57%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC e Portal da Transparência

Analisando o mesmo período, contudo numa abordagem em valores transferidos e inadimplentes, constata-se que o valor repassado passou de um bilhão de reais, enquanto que a inadimplência atingiu quase 40 milhões, perfazendo cerca de 3,66% de inadimplência.

Tabela 2 – Valores Transferidos e Inadimplentes entre 2010 e 2012

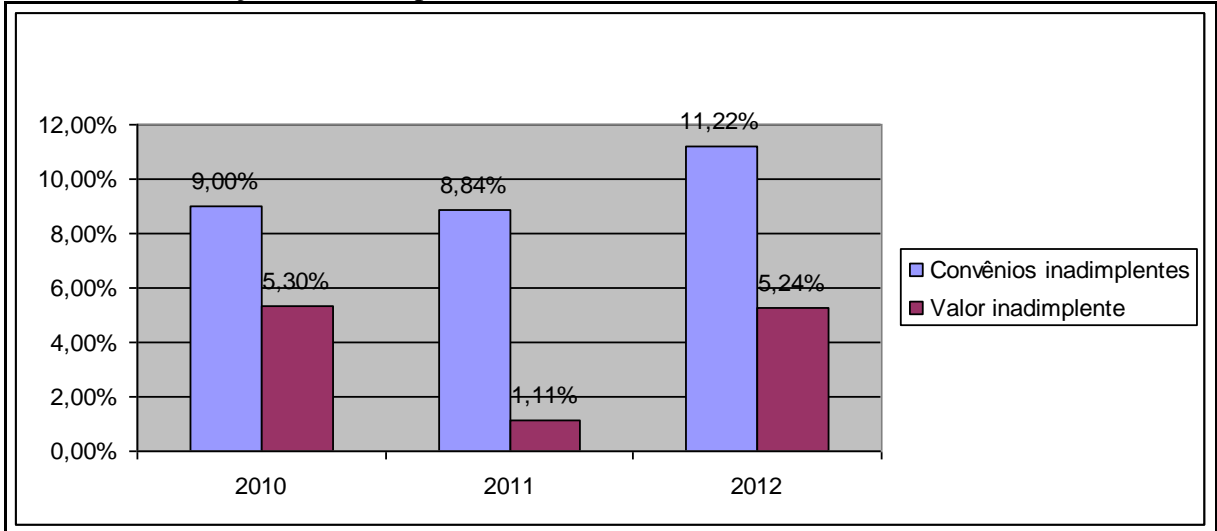
Ano	Recursos transferidos	Recursos inadimplentes	Percentual de Inadimplência
2010	R\$ 429.950.923,30	R\$ 22.791.051,70	5,30%
2011	R\$ 406.071.078,68	R\$ 4.491.061,97	1,11%
2012	R\$ 209.875.500,29	R\$ 10.982.713,70	5,23%
TOTAL	R\$ 1.045.897.502,27	R\$ 38.264.827,37	Média de Inadimplência 3,66%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC e Portal da Transparência

Percebe-se que, de acordo com os dados apresentados nas duas tabelas, a evolução do percentual de inadimplência se comporta de forma distinta, considerando a quantidade de

convênios inadimplentes e os valores que se encontram na mesma situação, o que pode ser confirmado pelo gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução de Inadimplência entre 2010 e 2012



Fonte: Elaboração do autor

Enquanto o percentual de convênios inadimplentes possui uma evolução quase que gradual no período analisado, chegando ao ponto mais alto no exercício de 2012, quando atingiu 11%, quando se analisa pelo aspecto dos valores repassados, a média de inadimplência em 2010 e 2012 foi muito parecida, enquanto que em 2011 ocorreu uma queda, ficando abaixo dos 2%.

A partir de agora, a inadimplência em convênios será analisada com base em algumas características ligadas aos concedentes dos recursos, que são os órgãos estaduais que descentralizaram valores orçamentários por meio de convênios, às entidades públicas e privadas que receberam esses recursos e, por fim, aos convênios propriamente ditos, ligadas às especificidades de cada instrumento celebrado.

3.1 Análise sobre os concedentes

No intuito de tornar a análise mais objetiva, os convênios foram agrupados por órgãos da administração pública direta. Dessa forma, os convênios celebrados pelas entidades vinculadas foram agrupados nas respectivas Secretarias supervisoras.

No que se refere à quantidade de convênios celebrados e inadimplentes no período de 2010 a 2012, observa-se que a média de inadimplência ficou em 9,57%, porém, na tabela 3 pode-se observar que esse percentual varia bastante quanto ao órgão estadual que transfere o

recurso, o que pode caracterizar como uma das determinantes que explicaria a inadimplência em convênios.

Tabela 3 – 10 Órgãos com Maior Índice de Inadimplência no Período 2010 a 2012

Órgão	Quantidade de convênios celebrados	Quantidade de convênios inadimplentes	Percentual de Inadimplência
SCIDADES	309	89	28,80%
SESPORTE	211	43	20,38%
SRH	12	02	16,67%
SECULT	521	70	13,44%
SDA	890	107	12,02%
SECITECE	13	01	7,69%
SEDUC	120	08	6,67%
SETUR	24	01	4,17%
CASA CIVIL	845	35	4,14%
STDS	1.003	24	2,39%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC e Portal da Transparência

A distorção identificada no percentual de convênios inadimplentes apresentada pela Secretaria das Cidades – SCIDADES e pela Secretaria do Esporte – SESPORTE pode ser justificada pela área de atuação de cada uma delas ou mesmo pela estrutura de controle e fiscalização das mesmas. O controle e a fiscalização possuem uma relação positiva e diretamente relacionada com a inadimplência, já que um alto índice de inadimplência pode indicar que o órgão possui uma estrutura capaz de identificar o caso de inadimplência pela reprovação da prestação de contas ou pela não execução do objeto pactuado.

3.2 Análise sobre as características dos convenentes

Um aspecto muito importante para analisar os porquês de uma inadimplência passa pelas características da entidade escolhida como convenente, ou seja, aquela que receberá os recursos e executará de forma direta a política pública.

Uma dessas características é o perfil enquanto entidade **pública ou privada**. Subtende-se que uma entidade pública teria uma estrutura para execução mais aperfeiçoada, bem como a cobrança dos controles externo, interno e social exigiria um compromisso maior na execução do objeto do convênio, evitando, assim, uma inadimplência. Os resultados são apresentados na tabela 4.

Tabela 4 – Inadimplência de Entidades Públicas e Privadas no Período 2010-2012

Constituição Jurídica	Quantidade de convênios celebrados	Quantidade de convênios inadimplentes	Percentual de Inadimplência
Entidade Pública	1.568	60	3,83%
Entidade Privada	2.425	322	13,28%
TOTAL	3.993	382	Média de Inadimplência 9,57%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC e Portal da Transparência

Com base nos dados apresentados, percebe-se realmente que o percentual de inadimplência das entidades privadas, as quais, muito das vezes não possui uma estrutura administrativa e de pessoal comparável com uma prefeitura para a execução do objeto pactuado, reflete no percentual de inadimplência bem superior que o percentual apresentado pelas entidades públicas.

Outra característica analisada foi o período de atuação da entidade que recebe os recursos públicos na área em que se propõe a executar a política pública descentralizada pelo Governo Estadual, tomando-se como base a **data de fundação** daquela instituição, independente se pública ou privada. Vale ressaltar que a data de fundação das entidades foi consultada na base de dados da Receita Federal do Brasil, instituição essa responsável pela expedição do registro de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ.

O período de corte utilizado para a análise desse quesito foi de 03 anos entre a fundação da entidade e a assinatura de cada convênio, tempo suficiente para que a instituição possua experiência na execução da política pública a que se propõe e se candidatou para a celebração do convênio. O resultado preliminar consta na tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Inadimplência de Instituições no Período 2010-2012 relacionada à data de Fundação

Data de Fundação	Quantidade de convênios celebrados	Quantidade de convênios inadimplentes	Percentual de Inadimplência
Até 3 anos de Fundação	272	44	16,18%
Mais de 3 anos de Fundação	3.721	338	9,08%
TOTAL	3.993	382	Média de Inadimplência 9,57%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC, Portal da Transparência e Receita Federal do Brasil - RFB

Pelos resultados apresentados, percebe-se que as entidades que foram fundadas há mais tempo apresentaram um percentual de inadimplência bem menor que aquelas mais

recentes, o que pode sugerir que entidades mais recentes podem não possuir estrutura e pessoal suficiente para executar da forma mais adequada o objeto conveniado ou ainda não possui o *know-how* na execução das políticas públicas que se propuseram nos instrumentos celebrados.

A análise por meio dos dados da tabela 6 a seguir parte do pressuposto que a instituição que recebe recursos públicos estaduais possui **expertise na execução do objeto seguindo a forma exigida pelo Estado** para executar o que fora pactuado, de acordo com as premissas estabelecidas pelo Governo Estadual por meio de legislação e regulamentos próprios. Dessa forma, não está sendo levado em consideração se a entidade já havia celebrado convênio com a União, por exemplo, mas apenas com o Governo do Estado do Ceará.

Tabela 6 – Quantidade de Convênios Celebrados com o Governo Estadual

Convênios celebrados com o Estado	Quantidade de convênios celebrados	Quantidade de convênios inadimplentes	Percentual de Inadimplência
1º convênio celebrado	882	148	16,78%
A partir do 2º convênio	3.111	234	7,52%
TOTAL	3.993	382	Média de Inadimplência 9,57%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC, Portal da Transparência e Receita Federal do Brasil - RFB

Os dados acima indicam que instituições que celebraram mais de um convênio com o Estado do Ceará possuem um percentual de inadimplência menor que aquelas que estão executando o 1º instrumento, o que leva a inferir que esses últimos ainda não possuem a expertise na execução do objeto na forma exigida pelo Estado.

3.3 Análise sobre as características dos convênios celebrados

Outros aspectos analisados nesse capítulo são as características na celebração do convênio em si, independente do concedente ou do conveniente, mas abordando apenas as características do próprio instrumento celebrado.

Começamos por analisar o período em que o convênio foi celebrado, se num **ano eleitoral** ou não, e dessa forma considerando independente se o pleito seria para o âmbito municipal ou se para a esfera federal e estadual. O objetivo dessa abordagem é relacionar uma possível mudança de critério na seleção ou indicação da entidade que celebra o convênio.

Dessa forma, como o período analisado é de 2010 a 2012, os convênios celebrados nos anos de 2010 (eleições federais e estaduais) e 2012 (eleições municipais) foram classificados no mesmo conjunto, enquanto que os convênios celebrados em 2011 em conjunto diferente do anterior.

Tabela 7 – Inadimplência de Convênios Celebrados em Ano Eleitoral

Convênios assinados em Ano Eleitoral	Quantidade de convênios celebrados	Quantidade de convênios inadimplentes	Percentual de Inadimplência
Sim	2.817	278	9,87%
Não	1.176	104	8,84%
TOTAL	8.649	603	Média de Inadimplência 9,57%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC e Portal da Transparência

De acordo com os dados apresentados, percebe-se um percentual de inadimplência um pouco maior entre os convênios celebrados em ano eleitoral, o que poderia indicar uma alteração na forma de seleção ou indicação da entidade que receberá os recursos públicos, passando a não exigir ou diminuindo os critérios técnicos da entidade conveniente ou do projeto ou plano de trabalho apresentado, o que levaria a uma dificuldade na execução do objeto pactuado e conseqüente inadimplência. Contudo, vale ressaltar que a diferença é muito pequena e que seria mais interessante realizar essa comparação com uma série histórica maior.

Outro aspecto a ser analisado é o **valor do convênio celebrado**, cujo objetivo é identificar se convênios com escopo maior teriam um percentual de inadimplência maior que aqueles que possuem um objeto de menor complexidade e, conseqüentemente, menor valor repassado. Os dados seguem na tabela 8 a seguir:

Tabela 8 – Influência do Valor do Convênio na Inadimplência

Valor do Convênio	Quantidade de convênios celebrados	Quantidade de convênios inadimplentes	Percentual de Inadimplência
Até R\$100 mil	2.581	218	8,45%
Maior que R\$100 mil	1.412	164	11,61%
TOTAL	3.993	382	Média de Inadimplência 9,57%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC e Portal da Transparência

Os números apresentados na tabela 8 indicam que os convênios celebrados, cujos valores superaram R\$ 100 mil possuem um percentual de inadimplência maior, o que poderia indicar que os convenientes selecionados pelo Governo do Estado nem sempre possuem estrutura e pessoal necessário para executarem objetos com escopo e complexidade maiores. Subtende-se que os convênios celebrados que objetivam a execução de objetos mais complexos devem ser celebrados com critérios técnicos mais objetivos e mais bem definidos, no intuito de minimizar problemas de capacidade de operação pela entidade conveniente e, conseqüente, inadimplência.

Por fim, analisando ainda aspectos relacionados ao convênio celebrado, a tabela 9 a seguir dispõe de dados relativos à **quantidade de parcelas utilizadas para o repasse dos recursos**, cujo objetivo é verificar se os convênios, cujo valor total foi transferido em apenas uma parcela, possuem um percentual de inadimplência maior que aqueles em que foram utilizadas várias parcelas o repasse, seguindo o acompanhamento e a fiscalização da execução das fases previstas no plano de trabalho.

Tabela 9 – Influência da Quantidade de Parcelas na Inadimplência

Quantidade de Parcelas	Quantidade de convênios celebrados	Quantidade de convênios inadimplentes	Percentual de Inadimplência
Apenas Uma Parcela	2.181	194	8,89%
Várias Parcelas	1.812	188	10,37%
TOTAL	3.993	382	Média de Inadimplência 9,57%

Fonte: Sistema de Contratos e Convênios – SACC e Portal da Transparência

Os dados indicam que os convênios, cujo valor foi transferido em mais de uma parcela apresentam um percentual de inadimplência ligeiramente superior do que aqueles em que se transferiu tudo de uma só vez. Isso pode ser explicado pelo fato dos convênios mais complexos, cujo valor seja superior, o Estado se utilize de várias parcelas para a transferência dos recursos e, conforme já apresentado por meio da tabela 8, esses convênios apresentam uma inadimplência ligeiramente maior.

4 METODOLOGIA

Neste capítulo será apresentada a metodologia para a obtenção dos objetivos propostos, baseada em equação a partir de um modelo de escolha qualitativa, e, por fim, apresentação da influência das variáveis relacionadas ao concedente, ao conveniente e ao próprio instrumento celebrado como determinantes para situação de inadimplência de um convênio celebrado pelo Estado do Ceará.

A base de dados para a estimação do modelo foi obtida a partir dos dados:

- do Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC, os quais são divulgados no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual;
- da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, no que se refere ao índice de processos de prestações de contas recebidas e não analisadas pelos órgãos do Poder Executivo Estadual; e
- do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Tomou-se como base os convênios celebrados entre o Estado do Ceará (concedente) e pessoas jurídicas de direito público e privado (conveniente) entre os anos de 2010 e 2012, totalizando 3.993 observações. Cada observação representa um convênio celebrado pelo Estado do Ceará, o qual uma vez celebrado em determinado exercício, não se repete nos exercícios seguintes, não havendo, assim, uma série histórica a ser analisada.

4.1. Modelo de escolha binária

Inicialmente, ressalte-se que a variável dependente para este trabalho é qualitativa, correspondendo a uma resposta binária, a partir do momento em que um convênio, em função de características de celebração ou execução, se torna ou não inadimplente, tendo como possibilidades as opções “sim” ou “não”.

Segundo Judge (1985), as formas funcionais mais comuns em aplicações de modelos de respostas binárias são o Modelo Linear de Probabilidade, o Modelo *Probit* e o Modelo *Logit*.

O Modelo Linear de Probabilidade define que as respostas binárias são uma função linear de um conjunto de características. Porém, a utilização dos métodos mais utilizados de regressão linear para a estimação de modelos de respostas binárias apresenta problemas, tais como a possibilidade de encontrar estimativas de probabilidades fora do

intervalo entre 0 e 1, o que seria o complicador maior, bem como a ocorrência usual de termos de erro heterocedásticos, o que poderia ser contornado pelo método dos Mínimos Quadrados Generalizados (MQG).

Para evitar os problemas do Modelo Linear de Probabilidade consideramos os Modelos *Logit* e *Probit* que admitem que a relação entre a probabilidade de um convênio estar inadimplente e as variáveis explicativas é não linear e garante que as probabilidades variam entre 0 e 1, utilizando o método da Máxima Verossimilhança. Sobre esses modelos, Maddala (2003) cita que *probit* e *logit* são usados com muita frequência em trabalhos econométricos onde a variável explicada é observada como uma variável qualitativa, neste caso a inadimplência.

Dessa forma, os fatores de risco das variáveis explicativas escolhidas no modelo permitirão determinar se e quanto as mesmas influenciam na chance de inadimplência, definindo uma função estatística que às classifica em função do seu grau de risco, atribuindo-se como variável latente a propensão à inadimplência.

Para explicar o comportamento de uma variável dependente do tipo binária, deve-se escolher adequadamente uma Função de Distribuição Acumulada - FDA. O modelo de estimação que emerge da FDA normal é o modelo probit, ou normit. Ou seja, se uma variável “x” segue a distribuição normal, ou gaussiana, com média μ e variância σ^2 , sua Função de Distribuição de Probabilidade - FDP é:

$$f(x) = \frac{1}{\sqrt{2 \cdot \pi \cdot \sigma^2}} e^{-(x-\mu)^2/2\sigma^2}$$

E sua FDA é:

$$F(x) = \int_{-\infty}^x \frac{1}{\sqrt{2 \cdot \pi \cdot \sigma^2}} e^{-(x-\mu)^2/2\sigma^2}$$

4.2. Modelo econométrico

O modelo definido neste trabalho busca determinar a relevância das variáveis utilizadas para a propensão à inadimplência nos convênios celebrados pelo Estado do Ceará, possuindo como variável dependente *inad*, que assume valor 1, se o convênio está inadimplente e zero caso contrário. Para tanto, foi escolhido um conjunto de variáveis

relacionadas ao órgão concedente dos recursos, à instituição pública ou privada recebedora dos recursos (conveniente), bem como variáveis ligadas ao próprio instrumento celebrado. Como foi citado, as variáveis explicativas possuem naturezas distintas, distribuídas nos grupos a seguir:

a) Variável relacionada ao órgão concedente dos recursos:

- **pcpend** – indicador de 0,00 a 100,00, utilizado pela CGE na composição da Matriz de Risco de Controle Interno, relativo à quantidade de processos de prestações de contas de convênios recebidos pelo órgão há mais de 60 dias e ainda não analisados. A Matriz de Risco de Controle Interno foi desenvolvida pela própria Controladoria em parceria com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – Ipece, no intuito de definir graus de risco dos órgãos e entidades estaduais sob o aspecto de algumas variáveis ligadas à execução orçamentária e estrutura de controle instituída na instituição. Após o conveniente executar os recursos de uma parcela recebida, esse deve apresentar uma prestação de contas para adquirir o direito de receber os recursos previstos para a próxima parcela. Com essa variável, pretende-se analisar se o concedente que recebe a prestação de contas, mas não analisa, em até 60 dias, se o valor executado atende aos requisitos previstos, contribui para uma condição de inadimplência ou não.

b) Variáveis relacionadas à instituição recebedora dos recursos (conveniente) recursos:

- **convenios** – quantidade de convênios já celebrados pela entidade conveniente com o Estado do Ceará.
- **fundacao** – tempo de fundação da entidade conveniente na data de assinatura do convênio, em dias.

c) Variáveis relacionadas ao convênio celebrado:

- **prazo** – prazo de vigência do convênio, em dias.

Deste modo, em cada período foi estimada a equação descrita a seguir:

$$inad_i = \alpha_0 + \alpha_1 pcpend_i + \alpha_2 convenios_i + \alpha_3 fundacao_i + \alpha_4 prazos_i + \varepsilon_i$$

5 RESULTADOS

Alinhando-se base de dados, objetivos da pesquisa e os modelos propostos no capítulo anterior, o modelo foi estimado para os três anos da amostra, no intuito de averiguar se as variáveis escolhidas empiricamente realmente poderiam determinar a condição de inadimplência de um convênio celebrado pelo Governo do Ceará. Na tabela 10 a seguir constam representadas as estimações e as probabilidades calculadas a partir destas. Para efeito de análise estatística, considerou-se um nível de significância de 10%.

Tabela 10 – Resultados das Estimções para os Exercícios de 2010 a 2012

Variáveis explicativas	Variável dependente <i>inad</i>		
	2012	2011	2010
pcpend	0,009228 (0.0006)	0,009663 (0.0010)	0,000862 (0.7140)*
convênios	-0,006024 (0.3340)*	-0,024881 (0.0377)	-0,059928 (0.0000)
fundacao	-0,000019 (0.0000)	-0,000026 (0.0001)	0,0000013 (0.7637)*
prazo	0,000730 (0.0054)	0,00063 (0.0001)	-0,000002 (0.8689)*
Nº de observações	1.105	1.176	1.712
Pseudo R²	0.087928	0.116775	0.056290
Estatística LR	0.000000	0.000000	0.000000

Fonte: Elaborada pelo autor com os dados da amostra selecionada

Notas: P-valor entre parênteses. / (*) Indica que o coeficiente estimado não foi estatisticamente significativo até 10%.

O principal resultado na equação é que as quatro variáveis escolhidas possuem realmente uma relação determinante para a probabilidade do convênio tornar-se inadimplente. As quatro variáveis apresentaram-se significantes em, pelo menos, dois dos três exercícios estudados.

A variável *pcpend*, a qual indica a quantidade de processos de prestações de contas recebidos pelo órgão concedente dos recursos há mais de 60 dias e ainda não analisados, possui uma relação positiva com a propensão de inadimplência, o que pode ser explicado por passar à entidade recebedora dos recursos uma sensação de ausência ou fragilidade de controle por parte do concedente, o que, a médio ou longo prazo, acaba por se confirmar a inadimplência pela não apresentação da prestação de contas ou na constatação da não execução do objeto de acordo com o que fora pactuado. A variável apresentou-se significativa para o modelo nos exercícios de 2011 e 2012.

Quanto à variável *convênios* indica uma relação negativa quanto à inadimplência, o que confirma a teoria de que entidades que já celebraram outros convênios com o Estado do Ceará, por já conhecerem a forma mais adequada de execução e de prestação de contas, tendem a possuir uma probabilidade menor de se tornarem inadimplentes que aqueles que estão celebrando o primeiro ou os primeiros convênios. Os resultados indicam que quanto mais convênios já celebrados pela entidade conveniente, menor a possibilidade da entidade se tornar inadimplente. A variável apresentou-se significativa para o modelo nos exercícios de 2010 e 2011.

A variável *fundacao*, a qual indica, em quantidade de dias, o tempo que a entidade conveniente tem de fundação até a data de assinatura do convênio, apresentou também uma relação negativa quanto à propensão à inadimplência, já que indica que determinada entidade já possui certo *know-how* na execução da política pública objeto do convênio celebrado, diminuindo, assim, a possibilidade de má execução e, conseqüente, futura inadimplência. A variável apresentou-se significativa para o modelo nos exercícios de 2011 e 2012.

Já a variável *prazo* apresentou uma relação diretamente proporcional à possibilidade de inadimplência nos exercícios de 2011 e 2012, períodos em que foram significantes para o modelo. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de convênios com prazo de vigência muito longos, não alinhados ao prazo de execução, apresentarem uma possibilidade de inadimplência maior, principalmente nos casos em que é transferido parte dos recursos desde o início de vigência e, por não apresentarem prestações de contas após 60 dias ou por utilização dos recursos para a consecução de objeto diverso do que fora pactuado, acaba por tornar a entidade concedente inadimplente perante o Governo do Estado.

De uma forma geral, os resultados das estimativas foram ao encontro das expectativas teóricas, bem como às análises preliminares do capítulo em que fora apresentada a evidência empírica, o que comprova que características relacionadas às partes envolvidas na celebração do convênio ou mesmo ligadas ao próprio instrumento celebrado podem determinar a ocorrência de inadimplência ou não.

A seguir, passou-se a apurar os efeitos marginais de cada variável, cujos resultados obtidos da estimação do Modelo seguem na tabela 11.

Tabela 11 – Resultados das Estimações para os Exercícios de 2010 a 2012 quanto aos Efeitos Marginais

Variáveis explicativas	Variável Dependente <i>inad</i>		
	2012	2011	2010
pcpend	0,001515 (0.0006)	0,001083 (0.0010)	0,000119 (0.7140)*
convenios	-0,000989 (0.3340)*	-0,002788 (0.0377)	-0,008318 (0.0000)
fundacao	-0,000003 (0.0000)	-0,000002 (0.0001)	1.80e-07 (0.7637)*
prazo	0,000119 (0.0054)	0,000070 (0.0001)	-3.34e-07 (0.8689)*
Nº de observações	1.105	1.176	1.712
Pseudo R²	0.087928	0.116775	0.056290
Estatística LR	0.000000	0.000000	0.000000

Fonte: Elaborada pelo autor com os dados da amostra selecionada

Notas: P-valor entre parênteses. / (*) Indica que o coeficiente estimado não foi estatisticamente significativo até 10%.

- **pcpend** – em 2012, a cada ponto do índice base para a variável, aumenta em 0,15% a probabilidade de inadimplência, ou seja, a cada 10 pontos, a probabilidade aumenta em 1,5%. Em 2011, os efeitos marginais são da ordem de 0,11% a cada ponto do índice.
- **convenios** – em 2011 para cada convênio já celebrado pela entidade convenente, diminui em 0,27% a probabilidade de inadimplência, já em 2010 a probabilidade diminui em 0,83% a cada convênio já celebrado.
- **fundacao** – considerando que a variável possui seu valor em dias, em 2012, a cada dia de fundação da entidade convenente diminui em 0,0003% a probabilidade de inadimplência, ou seja, a cada três anos de fundação, a probabilidade diminui em 0,33%. Já em 2011, a probabilidade de um convênio celebrado com uma entidade que possui três anos de fundação tornar-se inadimplente diminui em 0,31%.
- **prazo** - considerando que a variável possui seu valor em dias, em 2012, a cada dia a mais na vigência do convênio aumenta em torno de 0,01% a probabilidade de inadimplência, ou seja, a cada um ano a mais de vigência, a probabilidade aumenta em 4,37%. Já em 2011, a probabilidade de um convênio celebrado com vigência de um ano tornar-se inadimplente aumenta em 2,58%.

5.1. Simulações sobre os efeitos marginais

A partir dos resultados das estimações quanto aos efeitos marginais contidos na tabela 11, foi calculado o impacto de mudanças marginais nas variáveis explicativas sobre a probabilidade de inadimplência. Foram utilizados os melhores, os piores e a média dos resultados para as diversas variáveis utilizadas como controles entre os anos de 2010 e 2012, cujos resultados seguem na tabela 12.

Tabela 12 – Simulações sobre os Efeitos Marginais

Simulações	2012	2011	2010
Melhores Controles	- 12,61%	- 28,72%	- 43,26%
<i>pcpend</i>	0,00%	0,00%	-
<i>convenios</i>	-	- 17,01%	- 43,26%
<i>fundacao</i>	- 12,79%	- 11,74%	-
<i>prazo</i>	0,18%	0,03%	-
Piores Controles	33,33%	20,83%	- 0,83%
<i>pcpend</i>	11,51%	8,23%	-
<i>convenios</i>	-	- 0,28%	- 0,83%
<i>fundacao</i>	- 0,07%	- 0,01%	-
<i>prazo</i>	21,88%	12,90%	-
Média dos Controles	- 0,82%	- 2,84%	- 6,70%
<i>pcpend</i>	3,30%	2,35%	-
<i>convenios</i>	-	- 2,55%	- 6,70%
<i>fundacao</i>	- 6,69%	- 4,65%	-
<i>prazo</i>	2,58%	2,01%	-
Nº de observações	1.105	1.176	1.712

Fonte: Elaborada pelo autor com os dados da amostra selecionada

A partir dos resultados apresentados na tabela 12, temos que: i) Em 2010, considerando que apenas a variável *convenios* apresentou resultado estatisticamente significativo, bem como a referida variável interfere negativamente na probabilidade de inadimplência, o melhor resultado, que foi uma entidade já haver celebrado 52 convênios com o Governo do Estado, nesse caso estaria reduzida a possibilidade de inadimplência em 43,26%. Para a média dos controles encontrados, 8,06 convênios já celebrados, reduz em 6,70% a probabilidade de inadimplência; ii) Para 2011, exercício para o qual as quatro variáveis apresentaram resultados estatisticamente significantes, o cenário com os melhores resultados apresentou uma redução em torno de 29% na possibilidade de inadimplência, influenciados, principalmente, pelas variáveis *convenios* e *fundação* que apresentaram uma redução em torno de 17% e 12%, respectivamente. Já no cenário com os piores resultados, a probabilidade de inadimplência aumenta em torno de 21%, principalmente em função das

variáveis *pcpend* e *prazo*, as quais apresentaram um aumento na probabilidade em torno de 8% e 13%, respectivamente. A média dos controles apresentou uma redução de 2,84%. Para se ter uma idéia mais específica sobre como cada variável pode interferir na condição de inadimplência ou não, analisamos a variável *pcpend* a partir dos resultados de 2011: Secretarias que não possuíam nenhum processo de prestação de contas pendente de análise, na condição de “melhor controle”, não interferia nem positivamente nem negativamente na condição de inadimplência, porém, aqueles órgãos que apresentavam os piores controles aumentavam em 8,23% a possibilidade de um convênio celebrado ele se tornar inadimplente; iii) Para 2012, exercício para o qual somente a variável *convênios* não apresentou resultado estatisticamente significativo, o cenário com os melhores resultados apresentou uma redução em torno de 13% na possibilidade de inadimplência, influenciados, principalmente, pela variável *fundação*. Já no cenário com os piores resultados, a probabilidade de inadimplência aumenta em torno de 33%, principalmente em função das variáveis *pcpend* e *prazo*, as quais apresentaram um aumento na probabilidade em torno de 11% e 22%, respectivamente. A média dos controles apresentou uma redução de 0,84%.

A partir dos resultados apresentados, percebe-se que do cenário encontrado atualmente para aquele que seria a melhor das possibilidades, conclui-se que o Estado possui boa margem para a diminuição da quantidade de recursos inadimplentes em convênios se regulamentar a política de transferência de recursos voltada a evitar a celebração de convênios ou reduzir a quantidade de recursos transferidos para cenários semelhantes aos piores aqui analisados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou abordar a questão da inadimplência em convênios no período de 2010 e 2012, considerando a legislação vigente para o intervalo, o que representou no período algo em torno de 40 milhões de reais, ao passo que investigou se informações de posse do próprio Governo, antes mesmo da celebração, poderiam direcionar para uma futura inadimplência, o que, por consequência, afetaria diretamente a sociedade, por não receber a política pública proposta na parceria, e os cofres públicos, pois, uma vez transferido o recurso e havendo a inadimplência, a possibilidade de recuperação por meio de ações administrativas e judiciais é muito pequena, não chegando a 2%, segundo alguns estudos.

Tomando-se um modelo *cross-section*, com base em convênios celebrados pelo Governo do Estado do Ceará com pessoas jurídicas públicas e privadas, entre os anos de 2010 e 2012, com dados da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE e em informações consultadas junto à base do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, da Receita Federal do Brasil, a presente pesquisa se propôs a estimar um modelo econométrico para evidenciar que características relacionadas aos órgãos concedentes de recursos, às entidades públicas e privadas receptoras desses valores e aos próprios convênios celebrados possuem relação direta com o fato de um determinado convênio tornar-se inadimplente.

Considerando as quatro variáveis escolhidas para compor o modelo estimado, podemos concluir, com base nos resultados, que:

- **pcpend** – variável que indica se determinado órgão demora mais que o previsto para análise dos processos de prestações de contas de convênios, indica possuir uma relação positiva com a propensão à inadimplência, o que pode ser explicado pelo fato dessa demora passar à entidade receptora dos recursos uma sensação de ausência ou fragilidade de controle por parte do concedente, o que, a médio ou longo prazo, acaba por se confirmar a situação de inadimplência pela não apresentação da prestação de contas ou na constatação da não execução do objeto de acordo com o que fora pactuado. Analisando os efeitos marginais, observou-se que em 2012 essa variável pode ter aumentado em até quase 12% a probabilidade de inadimplência, enquanto que em 2011 ficou em torno de 8%, considerando o pior cenário.
- **convênios** – variável que indica a quantidade de convênios já celebrados pela entidade conveniente com o Estado do Ceará, indica uma relação negativa quanto à inadimplência, confirmando a teoria de que entidades que já

celebraram outros convênios com o Estado do Ceará, por já conhecerem a forma mais adequada de execução e de prestação de contas, tendem a possuir uma probabilidade de inadimplência menor que aqueles que estão iniciando a relação de parceria com o Estado. Quanto aos efeitos marginais, observou-se que em 2011 a quantidade de convênios já celebrados pela entidade conveniente diminuiu em mais de 17% a probabilidade de inadimplência, já em 2010 esse percentual passou dos 43%, considerando o melhor cenário.

- **fundacao** – variável que indica o tempo de fundação da entidade conveniente na data de assinatura do convênio, apresentou também uma relação negativa quanto à propensão à inadimplência, indicando que se a entidade possui *know-how* na execução da política pública objeto do convênio celebrado, diminui a possibilidade de inadimplência. Analisando os efeitos marginais, observou-se que em 2012 essa variável foi responsável por diminuir em quase 13% a possibilidade de inadimplência e em 2011 quase 11%, considerando o melhor cenário.
- **prazo** – variável que indica o prazo de vigência do convênio, apresentou uma relação direta à possibilidade de inadimplência, podendo ser explicado pelo fato de convênios com prazo de vigência muito longos, não alinhados ao prazo de execução, apresentarem uma possibilidade de inadimplência maior. Analisando os efeitos marginais, observou-se que o prazo de vigência do convênio seria responsável por aumentar em quase 22% a probabilidade de inadimplência, enquanto que em 2011 esse percentual ficou em torno de 13%, considerando o pior controle.

Dessa forma, demonstrado que informações de posse do Governo trazem indícios de que um convênio se tornará inadimplente, este trabalho pretende, além de dar valiosa contribuição à escassa literatura sobre inadimplência de convênios, também pode contribuir com o Governo do Estado, no sentido de indicar a utilização dessas informações para direcionar a forma de condução da política de transferência de recursos e descentralização de políticas públicas, buscando reduzir a perda de recursos por meio de inadimplência e até na elaboração de legislação e regulamentos que venham a diminuir a possibilidade de inadimplência.

Se a iniciativa privada e o próprio mercado financeiro se utilizam de informações passadas para decidir sobre a concessão ou não do crédito, criar pré-requisitos para que recursos financeiros sejam liberados ou mesmo para indicar o tamanho da linha de crédito, o

Estado também deve se utilizar desses artifícios, no intuito de evitar a transferência de recursos que estariam fadados à inadimplência.

De certa forma, o Estado do Ceará, por meio da Lei Complementar nº. 119/2012, já tomou ações, no sentido de aperfeiçoar a regulamentação de transferências de recursos por meio de convênios e instrumentos congêneres, ao passo que define, dentre outras regras, a obrigatoriedade de seleção de entidades convenientes, fiscalização na execução do objeto pelo concedente, quantidade de parcelas de transferência dos recursos, restrições aos órgãos que não analisarem as prestações de contas no prazo regulamentar, bem como está desenvolvendo uma ferramenta informatizada que possuirá não só as regras estabelecidas na Lei Complementar, mas também uma infinidade de informações relacionadas à seleção, execução do objeto pelo conveniente, prestações de contas, tomadas de conta especial e histórico de inadimplências de convenientes, ferramenta, portanto, bem superior à utilizada para o gerenciamento até 2012.

Considerando a escassez de trabalhos nessa linha de pesquisa e a importância do assunto ao resguardo do erário, entendemos que existe uma infinidade de possibilidades para o desenvolvimento de outros trabalhos com a utilização de tantas outras variáveis que possam explicar a questão da inadimplência de convênios, principalmente com as informações extraídas da nova ferramenta de gestão de convênios do Governo do Estado e, conseqüente, aumento da base de informações estruturadas, mas que, como condição essencial, o Estado do Ceará deve se utilizar dessas informações, teorias e experimentos científicos para procurar minimizar a quantidade de recursos transferidos que não são transformados em políticas públicas para a sociedade.

REFERÊNCIAS

BASTOS NETO, Murillo M. **Convênios e prestações de contas**. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988 (arts. 199 e 241). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº . 788/2006** – TCU – Plenário. Ata 20/2006. Brasília/DF. TCU.

CARVALHO NETO, Antônio Alves de. **Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: análise dos procedimentos de concessão e controle**. 2007. 146f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzello Corrêa – ISC/TCU, Brasília – DF, 2007.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**: promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/index.php/simbolos-oficiais/constituicao-do-estado-do-ceara>>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. Lei Complementar Estadual nº. 119, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre Regras para a Transferência de Recursos pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 15 jan. 2013. Disponível em: <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/leis-federais-e-estaduais/cat_view/35-institucional/29-leis-federais-e-estaduais/31-estaduais>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº. 01/2005, de 27 de janeiro de 2005. Disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes, ou outros instrumentos congêneres, que visem a transferência de recursos financeiros, que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, 31 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas?start=10>>. Acesso em: 26 out. 2013.

JUDGE, George G. *et al.* **The theory and practice of econometrics**. 2. ed. New York: Wiley, 1985. 1056p.

MADDALA, G. S. **Introdução à Econometria**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2003.

MARTINEZ, Nagib Chaul. A efetividade das condenações pecuniárias do Tribunal de Contas da União em face da reapreciação judicial de duas decisões. *In*: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 479-493.

MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências Voluntárias no Brasil**: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros. 2010. 33 f. Monografia

(Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzello Corrêa – ISC/TCU, Brasília – DF, 2010.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Robério Boueri; COSSIO, Fernando Blanco.

Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília – DF. Textos para Discussão n. 40 – Senado Federal, 2008.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. L. **Econometria:** modelos & previsões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 726p.

RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. **Convênios da União.** Brasília – DF: Editora Brasília Jurídica, 2005. 549p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Convênios e outros repasses.** 4. ed. Brasília – DF, 2013.