



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM REDE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DANIELLE DE PAULA CORREIA BELLÉ

**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E AUTONOMIA MUNICIPAL: UM ESTUDO
SOBRE O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA REGIÃO
METROPOLITANA DO AGRESTE ALAGOANO**

MACEIÓ-AL
2024

DANIELLE DE PAULA CORREIA BELLÉ

**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E AUTONOMIA MUNICIPAL: UM ESTUDO
SOBRE O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA REGIÃO
METROPOLITANA DO AGRESTE ALAGOANO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) e requisito final para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Setton Gonçalves.

Maceió-AL

2024

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Girlaine da Silva Santos – CRB-4 – 1127

B438d Bellé, Danielle de Paula Correia.

Descentralização fiscal e autonomia municipal: um estudo sobre o papel das transferências voluntárias na região metropolitana do agreste alagoano / Danielle de Paula Correia Bellé. – 2024.

127 f.: il. color.

Orientador: Bruno Setton Gonçalves.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP) - Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 89-96.

Apêndices: f. 97 -127.

Inclui produto educacional.

1. Orçamento municipal - Alagoas. 2. Federalismo fiscal. 3. Transferência intergovernamental. 4. Autonomia municipal. 5. Descentralização fiscal. I. Título.

CDU: 336.14 (813.5)

Folha de Aprovação

DANIELLE DE PAULA CORREIA BELLÉ

Descentralização fiscal e autonomia municipal: Um estudo sobre o papel das transferências voluntárias na Região Metropolitana do Agreste Alagoano

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) e requisito final para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Aprovada em: 27/ 09/ 2024.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 **BRUNO SETTON GONCALVES**
Data: 07/10/2024 06:54:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Bruno Setton Gonçalves
Orientador e Presidente da banca examinadora
(PROFIAP/Universidade Federal de Alagoas)

Documento assinado digitalmente
 **DAIANE PIAS MACHADO**
Data: 04/10/2024 16:36:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Daiane Pias Machado
Examinadora interna
(PROFIAP/Universidade Federal de Alagoas)

Documento assinado digitalmente
 **ANTONIO VINICIUS SILVA CALDAS**
Data: 04/10/2024 16:02:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Antônio Vinicius Silva Caldas
Examinador externo
(PROFIAP/Universidade Federal de Sergipe)

Documento assinado digitalmente
 **DENISIA ARAUJO DAS CHAGAS**
Data: 04/10/2024 15:53:28-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Denisia Araújo das Chagas
Examinadora externa
(Universidade Federal de Sergipe)

Dedico

Ao meu filho, meu maior amor, aos meus pais, minha base e minha força e ao meu esposo, meu parceiro e grande incentivador.

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha força e meu esteio em todos os momentos de minha vida. Tudo Posso Nele, que me fortalece e me permite seguir em frente na jornada da existência terrena.

Ao meu amado filho, Alexandre de Paula Correia Garbinatto Bellé, que todos os dias me torna um ser humano melhor e ilumina minha vida.

Ao meu esposo Felipe Garbinatto Bellé, meu amigo e parceiro das horas boas e ruins, que me incentiva constantemente a lutar por todos os meus objetivos.

Aos meus pais, Gilberto Correia dos Santos e Maria Lúcia de Paula Santos, e meu irmão Hebert Muryel de Paula Correia. Vocês são e sempre foram minha base, meu porto seguro, meus amores e maiores condutores na direção a tudo de bom e honrado que tenho feito na vida.

Ao meu estimado professor e orientador Bruno Setton Gonçalves. Nossa parceria foi fundamental em todas as etapas desta jornada árdua do mestrado. Muito obrigada por sua generosidade e presteza em me auxiliar na produção deste trabalho. És um mestre por excelência, que possui o dom de transmitir o conhecimento.

Aos demais professores do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), cujas aulas, ensinamentos e orientações me trouxeram grande aprendizado e amadurecimento acadêmico e intelectual.

Aos respeitáveis membros da banca de qualificação e defesa, que, com suas valiosas contribuições, possibilitaram uma evolução no estudo objeto desta dissertação.

Aos meus queridos colegas de curso, que nesta trajetória de conhecimento, resiliência e luta se converteram em verdadeiros amigos, tornando esse caminho mais leve e feliz. Conhecer pessoas brilhantes é um privilégio e poder conviver com elas torna-se uma dádiva.

A todos vocês, muito obrigada, do fundo do meu coração.

Foram muitas horas de estudo, aulas e momentos de discussões enriquecedores, diversas páginas lidas e algumas escritas, que tornaram esta experiência muito mais que apenas um curso de mestrado, tornou-se uma fase da minha vida da qual tenho muito orgulho e satisfação.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma
gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse
uma gota.”

Madre Teresa de Calcutá

RESUMO

O trabalho objetiva mensurar o nível de participação das transferências voluntárias na composição dos orçamentos dos municípios da Região Metropolitana do Agreste (RMA) alagoano, no período de 2013 a 2023, bem como, realizar um diagnóstico da realidade orçamentária da região, com enfoque para as transferências voluntárias, para, ao fim, apresentar um Relatório Técnico Conclusivo contendo este diagnóstico e recomendações aos gestores e técnicos municipais. Para atingir os objetivos, foi realizada uma pesquisa de cunho quantitativo, descritivo e documental. A coleta dos dados secundários ocorreu a partir da base Finanças Brasil do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI/FINBRA) e da Plataforma Transferegov.br. Os resultados encontrados confirmaram a relevância das transferências voluntárias na ampliação das receitas orçamentárias municipais, assim como, demonstraram que a maioria dos municípios apresentou baixo grau de estabilidade na captação desses recursos, o que sugere a necessidade de maior capacitação e estruturação das gestões municipais da RMA para aprimorar a captação desses recursos e aumentar a eficiência na execução dos repasses realizados.

Palavras-chave: federalismo fiscal; autonomia; transferências intergovernamentais.

ABSTRACT

The objective of this work is to measure the level of participation of voluntary transfers in the composition of the budgets of the municipalities in the Metropolitan Region of Agreste (RMA) in Alagoas, from 2013 to 2023, as well as to conduct a diagnosis of the budgetary reality of the region, focusing on voluntary transfers, and ultimately present a Conclusive Technical Report containing this diagnosis and recommendations for municipal managers and technicians. To achieve these objectives, a quantitative, descriptive, and documentary research was conducted. The collection of secondary data was carried out using the Finanças Brasil database of the Brazilian Public Sector Accounting and Fiscal Information System (SICONFI/FINBRA) and the Transferegov.br Platform. The results confirmed the relevance of voluntary transfers in increasing municipal budget revenues, and also demonstrated that most municipalities showed a low degree of stability in securing these resources. This suggests the need for greater training and structuring of RMA municipal management to improve resource acquisition and increase efficiency in the execution of the transfers.

Keywords: fiscal federalism; autonomy; intergovernmental transfers.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Estrutura metodológica: Vinculação entre problema de pesquisa, objetivos e procedimentos metodológicos.....	46
Figura 2 – Mapa locacional do coeficiente de estabilidade e volume de captações de transferências voluntárias da Região Metropolitana do Agreste alagoano.....	84

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Ranking de captações de transferências voluntárias dos municípios da RMA de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	54
Gráfico 2 – Alagoas: Situação das transferências voluntárias dos municípios da RMA de 2013 a 2023 - Total: 239.....	55
Gráfico 3 – Transferências voluntárias dos municípios da RMA de 2013 a 2023 por órgão da União concedente (em R\$1,00).....	56
Gráfico 4 – Arapiraca: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	57
Gráfico 5 – Arapiraca: Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	59
Gráfico 6 – Arapiraca: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	59
Gráfico 7 – Arapiraca: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	60
Gráfico 8 – Arapiraca: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2013 (em R\$1,00)	61
Gráfico 9 – Palmeira dos Índios: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	62
Gráfico 10 – Palmeira dos Índios : Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	63
Gráfico 11 – Palmeira dos Índios: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	63

Gráfico 12 – Palmeira dos Índios: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2013 (em R\$1,00).....	64
Gráfico 13 – Palmeira dos Índios: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	65
Gráfico 14 – Lagoa da Canoa: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	66
Gráfico 15 – Lagoa da Canoa: Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	67
Gráfico 16 – Lagoa da Canoa: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	68
Gráfico 17 – Lagoa da Canoa: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total (em R\$1,00).....	69
Gráfico 18 – Lagoa da Canoa: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	69
Gráfico 19 – Traipu: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	70
Gráfico 20 – Traipu: Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	71
Gráfico 21 – Traipu: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	72
Gráfico 22 – Traipu: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	72
Gráfico 23 – Traipu: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	73
Gráfico 24 – Coité do Nóia: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	74
Gráfico 25 – Coité do Nóia: Receita tributária X receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).....	75
Gráfico 26 – Coité do Nóia: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	76
Gráfico 27 – Coité do Nóia: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	77
Gráfico 28 – Coité do Nóia: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	77

Gráfico 29 – Craíbas: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	79
Gráfico 30 – Craíbas: Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	80
Gráfico 31 – Craíbas: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	80
Gráfico 32 – Craíbas: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	81
Gráfico 33 – Craíbas: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00)	82

QUADROS

Quadro 1 – Transferências intergovernamentais para os municípios.....	36
Quadro 2 – Variáveis escolhidas para serem analisadas.....	51
Quadro 3 – Classificação dos municípios por grau de estabilidade e volume de captação.....	85

TABELAS

Tabela 1 – Municípios que compõem a Região Metropolitana do Agreste alagoano (continua).....	47
Tabela 1 – Municípios que compõem a Região Metropolitana do Agreste alagoano (conclusão)	48
Tabela 2 – Índice Firjan de Gestão Fiscal – autonomia dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Agreste alagoano (RMA).....	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CE	Coeficiente de Estabilidade
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COSIP/CIP	Contribuição de Iluminação Pública
CTN	Código Tributário Nacional
FINBRA	Finanças do Brasil
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IGP-M	Índice Geral de Preços - Mercado
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LCE	Lei Complementar Estadual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços públicos
RIT	Receita Intergovernamental Total
RMA	Região Metropolitana do Agreste
RTT	Receita Tributária Total
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SICONV Federal	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SIGPAR	Sistema de Gestão de Parcerias da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TVs	Transferências Voluntárias
UFAL	Universidade federal de Alagoas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Problema.....	16
1.2	Objetivos.....	17
1.2.1	Objetivo geral.....	17
1.2.1	Objetivos específicos.....	17
1.3	Justificativa e relevância.....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1	O federalismo brasileiro.....	20
2.2	Federalismo fiscal.....	23
2.3	Autonomia dos municípios.....	25
2.4	Competência tributária dos municípios.....	28
2.5	Transferências intergovernamentais.....	34
2.6	Transferências voluntárias.....	37
3	METODOLOGIA.....	43
3.1	Caracterização do estudo.....	43
3.2	Etapas do trabalho.....	46
3.3	Região Metropolitana do Agreste e suas características.....	47
3.4	Base de dados e descrição das variáveis.....	49
4	DA ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	54
4.1	Dos dados referentes aos convênios e contratos de repasses dos municípios da RMA com o governo federal.....	54
4.2	Dos dados orçamentários da RMA.....	56
4.3	Das análises descritivas.....	57
4.3.1	Arapiraca.....	57
4.3.2	Palmeira dos Índios.....	61
4.3.3	Lagoa da Canoa.....	66
4.3.4	Traipu.....	70
4.4.5	Coité do nóia.....	74
4.4.6	Craíbas.....	78
4.4	Análise do grau de estabilidade no processo de captação de transferências voluntárias	83
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
	REFERÊNCIAS.....	89
	APÊNDICE A – BANCO DE DADOS.....	97
	APÊNDICE B – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO.....	103

1 INTRODUÇÃO

O federalismo é uma forma de organização do Estado que existe no Brasil desde a Proclamação da República. Consolidado a partir da Constituição de 1891, funda-se na noção de que as unidades federativas possuem autonomia administrativa, legislativa e financeira. A adoção desta forma de Estado de um modo mais organizado se deu a partir da Constituição Federal de 1988 (Democrática) a qual estabeleceu a concepção de descentralização como mecanismo de concessão de maior autonomia aos componentes da Federação e, em consequência, de uma melhor gestão e implementação de políticas públicas (Linhares; Mendes; Lassance, 2012).

A Constituição Federal, em seu artigo 18, posiciona os Municípios como entidades autônomas que, ao lado de Estados e União, formam a República Federativa do Brasil (Brasil, 1988). Já em seus artigos 23 e 30, a Carta Magna delinea as competências atribuídas às municipalidades, como forma de concretizar a ideia de descentralização da promoção das políticas públicas nas diversas áreas, como saúde, educação, transporte, habitação, meio ambiente, agricultura, cultura etc., buscando, assim, uma melhor efetivação dos interesses das populações locais, estabelecendo, ainda, entre eles, a ideia de federalismo cooperativo, baseado na atuação conjunta das entidades federativas (Portella; Jesus, 2018).

Conferir uma maior autonomia às gestões locais revela, de acordo com Portella e Jesus (2018), um sistema mais democrático, tendo em vista que estabelece mais um nível de governo e garante aos cidadãos locais mais chances de participarem das escolhas políticas.

Segundo Ciribeli, Miquelito e Massardi (2015), esse novo modelo de gestão participativa outorgou maiores reponsabilidades para as entidades subnacionais, conduzindo à alocação mais adequada dos recursos públicos em conformidade com as necessidades das comunidades locais, dadas as suas condições socioeconômicas.

Entretanto, o desenho do federalismo fiscal brasileiro estabelecido pela CF/88 mostrou que a autonomia concedida foi relativa, na medida em que, embora tenha atribuído a Estados, União e Municípios a responsabilidade comum pela administração e promoção de diversas políticas públicas, constituiu divisões desiguais de competências fiscais entre as unidades que compõem a federação, demonstrando, assim, que a descentralização preconizada não se consolidou em sua totalidade,

perpetuando-se, na prática, o centralismo tão arraigado na estrutura administrativa brasileira (Oliveira, 2019).

Diante disto, como forma de garantir a sobrevivência dos entes subnacionais, foram estabelecidos mecanismos de transferências intergovernamentais de verbas, a fim de consolidar um dos principais objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, previsto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, o de reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988).

A distribuição de competências é a pedra de toque do federalismo fiscal brasileiro, onde cada unidade, autonomamente, por meio de sua capacidade de composição de receita (seja através de sua competência tributária, seja através das transferências fiscais) realiza a gestão administrativa. O equilíbrio entre a obtenção de receitas próprias e transferidas dependerá muito do dinamismo econômico local que ainda é muito deficitário na grande maioria dos municípios brasileiros (Catarino; Abraham, 2018).

Deste modo, observa-se que o federalismo fiscal brasileiro foi organizado estruturalmente para permitir uma maior descentralização da gestão das políticas e serviços públicos, porém, devido ao desequilíbrio na distribuição constitucional das competências tributárias, acabou por produzir um sistema no qual há uma relevante dependência dos entes subnacionais (principalmente dos municípios) em relação às verbas decorrentes de transferências intergovernamentais. E essa realidade se mostra ainda mais latente em municípios com baixo desenvolvimento econômico, fator que gera uma redução na arrecadação própria (Dantas, 2021).

Recente estudo realizado junto aos municípios brasileiros pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2023) demonstrou que mais de 40% dos municípios ainda não alcançaram uma boa gestão fiscal, apresentando situação crítica ou difícil, e que, no quesito autonomia, mais de 65% estão classificados em situação crítica (55,5%) ou difícil (9,7%), identificando que grande parte das municipalidades possuem baixa geração de receitas próprias, tendo nas verbas decorrentes de transferências intergovernamentais (obrigatórias e voluntárias) suas maiores fontes de receita para fazer frente às suas despesas correntes e prestar os serviços públicos. Ainda de acordo com o citado relatório, a região Nordeste apresenta a maior quantidade de municípios com baixa autonomia fiscal, tendo 62,4% dos municípios com nota zero (FIRJAN, 2023).

Os municípios que compõe a Região Metropolitana do Agreste alagoano (Lei

Complementar Estadual nº 27/2009 – alterada pela LCE nº49/2019¹) apresentam-se como exemplos de cidades brasileiras que, em sua maioria, possuem baixo dinamismo econômico e, em consequência, reduzida arrecadação orçamentária própria, tendo na composição de seus orçamentos forte participação dos repasses realizados pela União e pelo Estado. Este cenário pode ser vislumbrado através do Índice Firjan de Gestão Fiscal o qual demonstra que no ano de 2022 a maior parte dos municípios da RMA apresentou índice 0 (zero) de autonomia, sendo classificados em situação crítica de gestão fiscal e estando em baixas posições nos rankings nacional e estadual no critério autonomia (IFGF/FIRJAN, 2023).

Neste mesmo sentido, dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023) demonstram que a maior parte dos municípios da RMA apresenta nas suas composições orçamentárias percentuais em torno de 90% de receitas oriundas de fontes externas.

No Brasil, as transferências intergovernamentais estão divididas em obrigatórias, especiais e voluntárias, sendo, estas últimas, estabelecidas por meio de contratos de repasse, termos de parceria ou convênios (Dantas, 2021). Os repasses obrigatórios e especiais possuem destinações específicas estabelecidas na Constituição Federal e legislações próprias, condicionando e limitando o ente beneficiado no processo de gestão das receitas; Já as transferências voluntárias foram criadas como um mecanismo para possibilitar a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, para que os governos federal ou estadual possam transferir recursos para os municípios com base em necessidades específicas dessas localidades, permitindo-lhes melhores condições para a realização de políticas públicas (Girolardo; Kempfer, 2012).

Diante deste cenário, é possível verificar a relevância das transferências voluntárias que podem se tornar um significativo incremento à composição das receitas orçamentárias municipais, possibilitando a execução de diversas outras políticas

¹ Art. 1º Fica criada a Região Metropolitana do Agreste – RMA, face ao que dispõe o art. 41 da Constituição Estadual, constituída pelo agrupamento dos Municípios de Arapiraca, Campo Grande, Coité do Noiá, Craíbas, Freira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Olho D'Água Grande, São Sebastião, Taquarana, Traipú, Palmeira dos Índios, Estrela de Alagoas, Belém, Tanque D'Arca, São Braz e Jaramataia, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

públicas de interesse local, além daquelas às quais os repasses obrigatórios devem ser direcionados.

Neste sentido, Marengo e Cate (2021) identificaram que, a partir do ano de 2003, houve um aumento das transferências voluntárias obtidas pelos municípios brasileiros, o que se revelaria, para os autores, como verdadeiras oportunidades crescentes de captação de receitas por meio de convênios e programas conjuntos com a União e consequente implementação de projetos de interesse das municipalidades.

Ademais, estas verbas se apresentam como aquelas que conferem um pouco mais de discricionariedade aos gestores municipais, que poderão elaborar projetos com base nas necessidades locais identificadas, a fim de obter as receitas decorrentes destes repasses, não havendo, nestes casos, uma predeterminação constitucional ou legal do direcionamento destas verbas (Bijos, 2013).

Assim, vislumbra-se que as transferências voluntárias podem representar para os municípios mais pobres uma significativa forma de robustecer as suas capacidades de gastos públicos. Contudo, estas verbas, exigem do ente beneficiado a observância de regras, requisitos e procedimentos previstos em normas específicas (Decretos, Portarias, Instruções Normativas) para que sejam celebrados os convênios e contratos de repasse, o que denota a necessidade de uma estrutura técnico-administrativa eficaz (Soares; Melo, 2016).

Ainda assim, considerando as diversas alterações sofridas por estas normas anos de 2023 e 2024, será necessária não só existência de uma estrutura organizada, mas também equipes gestoras municipais capacitadas e atualizadas, a fim de que estejam preparadas para a apresentação de projetos, negociações técnicas e gestão dos convênios.

1.1 Problema

Considerando a argumentação apresentada sobre o federalismo, a descentralização administrativa, política e fiscal, os repasses intergovernamentais, com destaque para as transferências voluntárias, o estudo possui como questionamento a ser investigado e desvendado: Qual foi o nível de participação das transferências voluntárias na composição dos orçamentos dos municípios da Região Metropolitana do Agreste alagoano no período de 2013 a 2023?

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Buscando responder a questão norteadora, o trabalho tem como objetivo geral mensurar o nível de participação das transferências voluntárias na composição dos orçamentos dos governos subnacionais localizados na Região Metropolitana do Agreste (RMA) alagoano no período compreendido entre os anos de 2013 a 2023.

1.2.2 Específicos

O presente estudo tem como objetivos específicos:

- a) Avaliar os municípios da RMA na captação das transferências voluntárias;
- b) Apresentar um panorama geral da situação fiscal destes municípios;
- c) Identificar o grau de estabilidade das captações de transferências voluntárias dos municípios estudados;
- d) Apresentar um Relatório Técnico Conclusivo contendo um diagnóstico da realidade orçamentária da Região Metropolitana do Agreste alagoano, com destaque para o comportamento das transferências voluntárias nos orçamentos dos municípios da região, indicando medidas que podem ser adotadas pelos gestores e técnicos no sentido de aumentarem sua capacidade de captação deste tipo de recurso, diversificando, assim, suas receitas orçamentárias.

1.3 Justificativa e relevância

O presente estudo tem como ponto de partida o entendimento de que o sistema federativo delineado pela Constituição Federal de 1988, embora tenha estabelecido competências política e administrativa equivalentes entre os entes da federação, não concedeu aos entes subnacionais condições igualitárias em relação à repartição de competências tributárias, gerando disparidades fiscais entre as unidades federativas, que encontram nas transferências intergovernamentais o instrumento para conseguirem concretizar as responsabilidades na gestão dos serviços e políticas públicas que lhes foram atribuídas pela descentralização. E esta situação, conforme se verificou pelos dados fornecidos pelo IBGE e FIRJAN, se agrava em municípios socioeconomicamente deficitários, tais como os municípios da Região Metropolitana

do Agreste (RMA) alagoana, objetos deste estudo.

O trabalho fundamenta-se, ainda, na compreensão de que existem diferentes tipos de repasses intergovernamentais e que as transferências voluntárias se apresentam como a modalidade que possibilita ao gestor uma maior discricionariedade na escolha e concretização das políticas públicas que sejam do interesse das comunidades locais.

Assim, fica evidenciada a importância do estudo, na medida em que, considerando que as verbas discricionárias podem proporcionar um incremento nos orçamentos municipais e permitem que o gestor tenha mais liberdade na escolha das políticas públicas a serem implementadas, o trabalho mensurou, a partir de dados secundários, o nível de participação das transferências voluntárias nos arranjos orçamentários dos municípios da RMA alagoana; investigando, ainda, o coeficiente de estabilidade das captações de transferências voluntárias; e identificando, neste processo, o desempenho destes municípios na obtenção deste tipo de receita, para, ao final, apresentar um panorama da situação fiscal dos municípios estudados, ofertando como produto técnico-tecnológico um Relatório Técnico Conclusivo contendo um diagnóstico da realidade orçamentária dos municípios da RMA, com sugestões de medidas que podem ser adotadas pelos gestores e técnicos no sentido de aumentarem o volume de verbas decorrentes de transferências voluntárias.

Ademais, o estudo, se diferencia de outros sobre o federalismo, descentralização, transferências intergovernamentais e transferências voluntárias, tais como o de Suzart, Zucolotto e Rocha (2018) que direcionaram seu trabalho para o viés de gestão das verbas com o objetivo de descobrir se as transferências intergovernamentais seriam capazes de melhorar a eficiência na alocação dos recursos públicos pelos municípios brasileiros; assim como, da pesquisa de Moutinho e Kniess (2017) que, buscando investigar questões políticas no processo de repasses de verbas voluntárias, analisaram se existe correlação entre o volume de recursos liberados e a concentração de eleitores nos municípios brasileiros, e entre o volume de recursos liberados e a origem partidária dos prefeitos que pleitearam estes recursos; além de estudos como o de Moutinho (2016) que mapeou o cenário nacional de descentralização de recursos do governo federal para municípios brasileiros, via transferências voluntárias, por meio de programáticas ministeriais e de emendas parlamentares individuais dos deputados federais, com o objetivo de verificar qual das duas formas resulta em maior liberação de receitas.

Ainda assim, este trabalho se mostra inédito e relevante por não existirem outros estudos voltados a investigar a participação das verbas discricionárias na composição orçamentária dos municípios da RMA alagoana para, a partir de análises descritivas, apresentar um panorama do comportamento das transferências voluntárias na região.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste referencial teórico foram abordados alguns assuntos que conferem um melhor entendimento ao estudo a que se refere a presente dissertação. Para tanto, foi realizada uma análise acerca do federalismo brasileiro e como ele se concretizou, principalmente pelo seu viés fiscal, dada a importância do orçamento para a gestão dos entes federativos. E a partir disso, foi realizada uma análise da autonomia conferida constitucionalmente aos municípios e quais mecanismos estes possuem para efetivá-la, tais como a tributação de competência municipal e as transferências intergovernamentais, especialmente as transferências voluntárias, temática principal deste trabalho.

2.1 O Federalismo brasileiro

Os estudos sobre o federalismo apontam que existem vários tipos de pactos federativos dentre as nações que adotam essa forma de Estado, contudo, mostram que os problemas enfrentados são semelhantes e envolvem prioritariamente a distribuição de poder, autoridade e recursos, tendo em vista a diversidade existente (Souza, 2005).

O Brasil não tem sua origem histórica como federação, mas sim como um governo de caráter unitário que, seja enquanto Colônia ou durante o período imperial, pós independência, reproduziu o característico centralismo europeu. A federação brasileira inspirou-se no sistema norte-americano, porém, apenas no aspecto formal, pois sua essência e estruturação mantiveram, mesmo após tornar-se uma república, o padrão centralizador, concentrando no governo federal a maior parcela de poder político e econômico (Bolonha; Liziero; Sepúlveda, 2019)

O federalismo brasileiro decorre da instalação da República em 1889, como meio de manter a nação unida frente aos conflitos regionais existentes na fase final do Império. O seu formato é complexo e exerce influência na política, economia, arranjo fiscal, administrativo e na própria prática democrática (Souza, 2005). A partir da primeira Constituição da República, promulgada em 1891, o federalismo foi oficialmente adotado no Brasil como forma de organização do Estado, tendo passado por várias fases com maior ou menor centralização no decorrer das décadas. A Federação pátria formou-se a partir de uma ideia tendente a manter o poder

centralizador da União que, embora não possua condição de superioridade hierárquica perante aos demais entes federativos, resguarda para si competências que visam prioritariamente zelar pela manutenção do pacto federativo e pela uniformidade entre os entes locais (Girollo; Kempfer, 2012).

O Estado Federativo pátrio alicerça-se nas autonomias administrativa, legislativa e financeira de União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Organizou-se mais adequadamente a partir da Constituição Democrática de 1988 a qual delineou a ideia da descentralização como instrumento de garantia de maior autonomia às unidades federativas, o que representaria uma melhor gestão e implementação de políticas públicas (Liziero; Alcântara, 2020).

Dentre as autonomias conferidas pela CF aos municípios, aquela que apresenta um maior destaque é a financeira, tendo em vista que se apresenta como a mais controvertida, na medida em que a divisão constitucional de competências para tributar conferidas aos entes locais ainda se mostra aquém da necessária às suas manutenções próprias, dada a grande quantidade de municípios que existem no Brasil e as imensas diferenças econômicas, sociais e regionais existentes entre eles (Catarino; Abraham, 2018).

O Sistema de distribuição de competências tributárias conferido pela Constituição, em seus artigos 145 a 156, baseou-se em critérios que, embora tenham fundamentos histórico, político e fiscal racionais, ao prever competências homogêneas para todos os municípios não considerou a realidade de cada um e as discrepâncias que existem entre eles, em especial no que pertine ao dinamismo econômico (Catarino; Abraham, 2018).

Ademais, a repartição de competências entre União, Estados e Municípios ocorreu de forma desigual, mantendo maior parte do volume de tributos nas mãos da União e conferindo aos municípios menor parcela das competências tributárias, sem, contudo, reduzir suas responsabilidades quanto à prestação das várias necessidades públicas das comunidades locais, resultando, assim, em orçamentos financeiros municipais insuficientes (Bolonha; Liziero; Sepúlveda, 2019).

Neste sentido, Lopreato (2022), em sua pesquisa, analisou a origem e a evolução do federalismo brasileiro, verificando que as diferenças socioeconômicas e de arrecadações tributárias entre as regiões do país são traços constantes no arranjo federativo pátrio, tido como peculiar, pois apesar de estabelecer, em teoria, a igualdade entre os entes federativos, organiza-se, na prática, a partir da força desigual

entre eles, decorrente da assimétrica dinâmica econômica existente. O autor identificou, ainda, que o sistema tributário não foi capaz de reduzir essas posições de desigualdade e que o estabelecimento de um sistema de divisão e distribuição de verbas embora amenize a situação, não a resolve por completo, sendo algo que segue aguardando decisões políticas que sejam eficazes o suficiente para sanar o problema.

Importante destacar, ainda, quanto à descentralização trazida pelo federalismo, que ela se organiza a partir do entendimento de um acordo federativo que se estabelece de forma cooperativa, conforme se observa dos artigos 23 e 24 da CF/88, que definem as competências comuns e concorrentes entre os entes federados (Carpanezi; Martins, 2020).

Inaugurado no Brasil na década de 30, o federalismo cooperativo se materializa pelo estabelecimento de acordos intergovernamentais para aplicação de programas, financiamentos, subvenções e auxílio conjuntos, objetivando, assim, a livre cooperação entre as unidades federativas, como forma de concretizar os interesses sociais locais (Carpanezi; Martins, 2020). Neste modelo há a descentralização do poder para que os regionalismos se equilibrem através da repartição constitucional de competências (Temer, 2023).

Trevisol e Mazzioni (2023) realizaram estudo voltado a identificar os benefícios da relação entre federalismo cooperativo, municipalização de políticas públicas e universalização da educação fundamental e básica, tendo em vista a previsão do artigo 211, § 2º da Constituição Federal acerca da necessidade de atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação básica para crianças de 3 a 14 anos. Os resultados do estudo, desenvolvido entre agosto de 2014 e maio de 2021, evidenciaram que a cooperação entre os entes da federação, através da atuação municipal na realização das políticas públicas de educação básica, contando com o apoio financeiro decorrente da transferência de verbas por meio do FUNDEB, resultaram na elevação dos anos de estudos do ensino obrigatório e gratuito, demonstrando que a descentralização pode ser positiva quando é feita por meio de um federalismo de cooperação e distribuição de verbas.

A cooperação federativa pode se organizar de várias formas e formular políticas públicas variadas, o que demanda a existência de acordos muito bem definidos entre os governos das 03 esferas, tendo em vista a descentralização do poder (Grin; Abrucio, 2021). Ademais, esclarece Abrucio (2005), que ainda persistem problemas de coordenação federativa neste sistema cooperativo, tais como as guerras fiscais

entre os Estados, insuficientes estruturas regulatórias e de coordenação das mais importantes políticas públicas etc., o que dificulta a redução das desigualdades sociais e regionais do Brasil.

Ribeiro (2018), em seu estudo sobre os modelos de federação e o pacto federalista brasileiro, defende que, apesar da CF/88 ter estabelecido um arranjo federativo fundado no cooperativismo e democracia, ela manteve o caráter centralizador do poder tributário e fiscal na União, produzindo assim um federalismo que, na prática, não garante a total autonomia das subnacionalidades que acabam não conseguindo financiar sozinhas o seu próprio desenvolvimento socioeconômico.

Dessa forma, para que o federalismo cooperativo pátrio se concretize frente à desigual repartição constitucional de competências tributárias é preciso que sejam empreendidos meios de distribuição de verbas entre as entidades federativas a fim de que esta disparidade de condições fiscais sejam mitigadas e as políticas públicas de competência comum possam ser implementadas (Suzart; Rocha; Zuccoloto, 2018).

Para uma melhor compreensão dos mecanismos que as gestões municipais possuem a seu favor para a construção de uma estrutura orçamentária mais coesa e sustentável resta importante o estudo da estrutura do federalismo fiscal.

2.2 Federalismo fiscal

A Constituição Federal de 1988 consolidou o Federalismo e estabeleceu em seus artigos 1º e 18 a união indissolúvel dos entes que compõem o Estado Brasileiro (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), prelecionando que estes possuem autonomia político-administrativa e delimitando, ainda, as suas competências administrativas, legislativas e financeiras. Dispôs, ainda, sobre as obrigações a serem cumpridas pelas gestões locais, sendo imperiosa a existência de recursos suficientes para atender a estes fins (Oliveira, 2019).

A Carta Magna conferiu competências tributárias a cada ente federativo, a fim de que estes pudessem instituir e cobrar seus próprios tributos. Para além disso, constatando que esta distribuição de competências tributárias não teria a capacidade de proporcionar aos entes subnacionais aporte financeiro suficiente à consecução das atribuições administrativas que lhes foram incumbidas, criou um sistema de transferências de verbas de cunho obrigatório e voluntário (Portella; Jesus, 2018).

O federalismo fiscal no Brasil se apresenta como o meio pelo qual os entes que formam a federação se inter-relacionam na gestão fiscal e como distribuem entre si os recursos e competências financeiras e tributárias, observando as diferenças de cunho social, cultural e econômico entre as regiões, buscando garantir o objetivo constitucional de reduzir as desigualdades sociais e regionais (Catarino; Abraham, 2018).

A teoria do federalismo fiscal busca, portanto, fundamentar essa necessidade de estabelecimento de divisões governamentais a fim de obter uma maior eficiência na gestão dos recursos e implementação de políticas públicas (Catarino; Abraham, 2018). Esta teoria visa garantir aos entes que compõem a estrutura federativa autonomias de cunho administrativo, político e financeiro, conferindo, neste último caso, competências para instituição de tributos que servirão de base para a composição orçamentária voltada ao custeio das gestões dos entes subnacionais (Liziero; Alcântara, 2020).

Contudo, o que a prática vem demonstrando é que tal competência não tem se mostrado suficiente para a maioria dos entes subnacionais, em especial os municípios que não alcançam uma dinâmica econômica desenvolvida capaz de conferir uma receita própria suficiente a lhes permitir que efetivamente concretizem as autonomias que constitucionalmente lhes foram atribuídas (FIRJAN, 2023), o que demanda a necessidade de uma maior distribuição de verbas para os governos locais.

Os municípios, unidade federativa mais próxima dos cidadãos e de suas necessidades, ganharam destaque e maior importância com a descentralização do poder trazida pela Carta Democrática de 1988, adquirindo competências arrecadatórias voltadas a custear políticas e ações destinadas a concretizar não só as responsabilidades administrativas de competência comum elencadas no artigo 23 da CF, mas, principalmente, aquelas competências próprias municipais estabelecidas no artigo 30 da CF, direcionadas a atender aos interesses das comunidades locais, quais sejam, legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir e arrecadar tributos de sua competência; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar serviços públicos de interesse local; promover o ordenamento territorial; proteger o patrimônio histórico-cultural local (Silva; Silva, 2018). Além disso, a CF ainda determinou, em seu art. 211, §2º, a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação básica (Trevisol; Mazzioni, 2023).

Toda essa carga de responsabilidades demanda dos entes locais orçamentos mais robustos, mas a divisão de competências tributárias determinada pela Constituição foi insuficiente, surgindo, assim, a necessidade de que fossem estabelecidas as transferências intergovernamentais (Portella; Jesus, 2018).

Gerigk, Ribeiro e Lepchak (2019), em pesquisa acerca do desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros, analisaram as composições orçamentárias dos municípios com até 5 mil habitantes que nos anos de 1999 a 2012 disponibilizaram seus dados no SICONFI/FINBRA, identificando que municípios menores apresentaram grande dependência das transferências intergovernamentais, numa porcentagem média de 74%, e concluindo que para alcançarem maior autonomia e independência na sua gestão financeira, precisariam obter outras fontes de receitas.

Neste mesmo sentido, Suzart, Rocha e Zuccoloto (2018) realizaram estudo voltado a identificar se as transferências intergovernamentais geram uma maior eficiência no direcionamento dos recursos públicos pelos municípios brasileiros, apresentando como resultados que a maioria dos municípios (4.911) possui uma receita própria inferior a 10,5% da receita total, bem como, que deste total, cerca de 4.203 possuem em média mais de 85,3% de sua receita decorrente de transferências. Os autores concluíram, ainda, que estas transferências embora tendam a desestimular a arrecadação própria pelos entes subnacionais, existem evidências de que elas estimulam o desenvolvimento de regiões menos favorecidas.

Esse cenário decorre da desigual distribuição constitucional das competências tributárias no Brasil, a qual concede à União a maior parte da arrecadação de tributos, cabendo aos municípios uma parcela muito inferior, o que compromete significativamente a autonomia financeira dos entes locais que acabam por encontrar nas transferências obrigatórias e voluntárias um meio de minimizar o desequilíbrio financeiro (Portella; Jesus, 2018).

2.3 A autonomia dos municípios

A descentralização é um reflexo do pensamento político democrático que buscava uma maior efetividade da gestão por partes dos entes federados. Visando reduzir o sistema fortemente centralizado que caracterizava o regime ditatorial recentemente superado pela redemocratização, o processo de descentralização estabelecido pela Carta Magna apresentou-se, em teoria, muito promissor e positivo,

tendo em vista que a distribuição de competências e responsabilidades administrativas, políticas e fiscais entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, poderia significar um verdadeiro desenvolvimento e aperfeiçoamento da gestão pública (Arretche, 2000).

Os municípios brasileiros adquiriram uma maior importância e um delineamento mais aperfeiçoado quanto às suas competências e atribuições a partir da Proclamação da República, atingindo a relativa maturidade como entes autônomos a partir da Constituição Democrática de 1988 (Catarino; Abraham, 2018).

O desenvolvimento da descentralização política ocorrido a partir de 1988 resultou na distribuição de receitas, responsabilidades e autoridades administrativa, fiscal e política para governos subnacionais, aliada ao aumento de receitas próprias e de transferências fiscais intergovernamentais, sendo, ainda, ampliadas as competências municipais para legislar sobre problemas locais (Marenco; Cate, 2021).

A autonomia dos municípios decorre desta descentralização estabelecida constitucionalmente e se configura pela faculdade que estas unidades federativas possuem de se auto-organizarem nos campos administrativo, político, legal e financeiro, gerindo os interesses locais e oferecendo os bens e serviços à comunidade que o integra. Trata-se de base essencial para o desenvolvimento local, fortalecendo a participação social e a democracia e garantindo aos gestores municipais independência para escolher e implementar as políticas públicas de maior interesse para as comunidades locais, sem que haja a ingerência das outras esferas federativas (Giroldo; Kempfer, 2012).

Não existe hierarquia entre União, Estados e Municípios, cada qual é autônomo nos limites das atribuições que lhes foram conferidas constitucionalmente, somente sendo possível intervenções em situações de instabilidade institucional, nos casos expressamente previstos na CF (Oliveira, 2019). No caso dos municípios, estas possibilidades estão elencadas no artigo 35² da Carta Magna.

² Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial

Corralo (2015), em seu estudo sobre poder municipal, autonomia e federação, defende que autonomia municipal e federalismo se correlacionam, havendo entre eles uma relação diretamente proporcional, tendo em vista a posição que foi concedida aos municípios dentro da federação brasileira.

Passados 35 anos desde a previsão constitucional expressa das autonomias legislativa, administrativa e financeira destes entes, vemos que a efetiva autonomia ainda é uma realidade distante a ser alcançada, dada a elevada dependência econômica experimentada pelas unidades subnacionais frente a estados e principalmente à União (Catarino; Abraham, 2018).

Um dos maiores problemas relacionados à consolidação da autonomia dos entes federativos é exatamente a repartição de competências, na medida em que, ao mesmo tempo em que temos a divisão de capacidades entre eles, as relações intergovernamentais se mostram conflituosas, tendo em vista a dimensão ainda insuficiente, na prática, da descentralização política, administrativa e financeira dos entes federativos. Não obstante haja constitucionalmente a previsão de uma descentralização, ainda se percebe, na prática, uma grande concentração de poder no governo central (Bijos, 2018).

Embora a Constituição Federal tenha conferido autonomia aos municípios, a limitação financeira a que estão submetidos mostra que, em realidade, ainda se está muito distante do que a norma preconiza, havendo um explícito desequilíbrio favorecendo a União (Oliveira, 2019).

Outra limitação à autonomia municipal descrita por Souza (2019) é o fato de que o delineamento dado pela Constituição Federal aos municípios não lhes concede um federalismo pleno, na medida em que, ao contrário de estados e União, não possuem acesso ao Supremo Tribunal Federal para solucionar situações de invasão de suas competências por outros entes federados. Nesta mesma linha, Oliveira (2019) ressalta que a autonomia política das entidades locais possui limitações em virtude de carecerem de representação nas deliberações da União, tendo em vista não possuírem representantes nas casas legislativas federais.

Pesquisa realizada por Pacheco *et al.* (2016) demonstrou que, desde sua promulgação em 1988 até o ano de 2016, a Constituição Federal teve 27 alterações por meio de emendas constitucionais que, de alguma forma, impactaram na autonomia financeira dos municípios, sendo que 63% delas foram negativas e 37% positivas. Os resultados desta pesquisa indicaram que houve um aumento da

responsabilidade dos municípios quanto à implementação de políticas públicas, com a consequente elevação de suas despesas, mas, em contrapartida constatou-se, que o aumento das receitas não se deu na mesma proporção, o que, na opinião dos autores, inviabilizaria ou ao menos dificultaria aos municípios o cumprimento de suas atribuições.

Neste sentido, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) avaliou a relação entre as receitas provenientes da atividade econômica municipal e os custos de financiamento da sua estrutura administrativa e, de acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal – Autonomia, 55,5% das prefeituras brasileiras não geram receitas suficientes para financiar sua existência, o que se configurou como o pior desempenho entre os indicadores do IFGF 2023 e principal entrave à gestão fiscal dos municípios brasileiros (FIRJAN, 2023). Esses dados evidenciam a condição de dificuldade vivenciada pelos entes subnacionais.

A forma como as competências tributárias foram distribuídas entre as unidades da federação gera um grande desequilíbrio na arrecadação, resultando em uma elevada dependência financeira das subnacionalidades em relação à União e, em consequência, reduz as autonomias dos entes locais para gerirem as políticas públicas que lhes foram constitucionalmente atribuídas (Liziero; Alcântara, 2020).

Arretche (2000) explica que as enormes desigualdades estruturais e administrativas, somadas às diferenças territoriais, econômicas e sociais entre os entes federativos, e a centralização fiscal promovida pela União, que detém a maior parte da arrecadação tributária, reduzem significativamente a autonomia dos entes subnacionais, especialmente os municípios, que, muitas vezes, não possuem condições de se autossustentar.

2.4 Competência tributária dos municípios

No sistema federal, as estruturas tributária e fiscal são elementos essenciais na consolidação de uma real descentralização, em que as relações intergovernamentais se mostrem equilibradas e equivalentes. Contudo, no federalismo brasileiro, vê-se que a repartição de competências não tem significado uma automática distribuição tributária equitativa (Chalfun, 2005).

A repartição de competências tributárias no Brasil mostra que a União é responsável pela arrecadação da maior parcela de tributos do país, enquanto os entes

subnacionais, em especial os municípios, possuem um volume muito menor (Portella; Jesus, 2018).

A Constituição de 88 outorgou competências tributárias específicas para cada ente federativo, permitindo-lhes instituir seus próprios tributos nas medidas estabelecidas constitucionalmente, como forma de conseguirem custear as atribuições administrativas que também lhes foram determinadas constitucionalmente (Oliveira, 2019). Ao menos esta, deveria ter sido a lógica sistemática a ser seguida pelo legislador constitucional, mas o que efetivamente ocorreu foi um processo desequilibrado de repartição de competências tributárias que conduziram os entes subnacionais a condições insuficientes de autossustento (Souza, 2019).

A CF estabelece em seu artigos 145, 149-A e 156 a competência dos municípios para instituir e cobrar os seguintes tributos: Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); Imposto sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI); Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN); Taxas de serviços e de polícia; Contribuição de melhoria; Contribuição de Iluminação Pública (Brasil, 1988).

Previsto no artigo 156, inciso I da Constituição Federal, o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), trata-se de tributo de competência municipal, cabendo aos municípios editarem lei ordinária estabelecendo as normas específicas que regularão a cobrança desta receita tributária (Brasil, 1988).

Nos termos do artigo 34 do Código Tributário Nacional (CTN) os contribuintes deste imposto podem ser o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (Brasil, 1966).

Trata-se de tributo cobrado anualmente, cuja base de cálculo é o valor venal do imóvel urbano e suas alíquotas são definidas pelas legislações municipais, podendo ser progressivos, nos termos dos artigos 156, § 1º, I e II e artigo 182, § 4º, II, da CF, devendo esta progressividade estar prevista nas leis do município (Amaro, 2021).

Considerado um dos principais tributos municipais, o IPTU, de acordo com Orair e Albuquerque (2016) é um imposto que exige da administração pública um arcabouço estrutural mais complexo e o incremento em sua arrecadação requer vontade política associada à estruturação das gestões fiscais, com a criação de cadastros imobiliários organizados e informatizados, fiscalização e métodos de

avaliação de imóveis adequados, o que não se verifica em municípios de médio e pequeno portes.

Neste sentido, Ramelli e Silva (2020) analisaram, a partir de dados em painel, no período de 2006 a 2016, os fatores que determinam a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos municípios da Paraíba, obtendo como resultados que municípios com maior PIB *per capita* e que possuem uma estrutura mais organizada com o uso de ferramentas administrativas, como o cadastro imobiliário e a planta genérica de valores informatizados, apresentam um resultado arrecadatário maior.

Outro tributo de competência municipal é o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) que, nos termos do artigo 156, II da CF, trata-se do imposto sobre as “transmissões *inter vivos*, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição”. É da competência do município onde se localiza o imóvel, ainda que a transação imobiliária tenha sido realizada em outra comarca. As normas que regem este tributo são estabelecidas pela legislação municipal. Não possuem caráter progressivo e suas alíquotas incidem em porcentagem única sobre o imóvel no momento da transação (Sabbag, 2024).

Carvalho Junior (2019) entende que o ITBI se configura como um imposto que exige uma administração mais simples, na medida em que possui uma quantidade menor de contribuintes e menor possibilidade de evasão, na medida em que se trata de requisito necessário à aquisição da propriedade no momento da transferência imobiliária, incidindo tanto sobre imóveis rurais, quanto urbanos.

Em sua pesquisa, Carvalho Junior (2019) identificou que desde o ano de 2008 a arrecadação nacional anual do ITBI tem alcançado porcentagens entre 30% e 40% da arrecadação nacional anual do IPTU, o que para ele surge como uma informação inusitada, tendo em vista ser o IPTU um tributo incidente sobre todos os imóveis e o ITBI apenas sobre as transações imobiliárias realizadas durante o ano.

Sob outro viés, Santos e Cremonez (2017) investigaram o comportamento das receitas *per capita* do Imposto sobre Transferências de Bens Imóveis (ITBI) entre os municípios dos estados brasileiros em comparação com os municípios do estado de São Paulo, no período de 1997 a 2011, obtendo com resultados que os municípios de São Paulo tiveram uma evolução maior em suas arrecadações em comparação aos demais municípios brasileiros, no período de 2005 a 2011, bem como, que os estados

que tiveram os piores resultados foram aqueles que possuem poucos municípios com mais de 50 mil habitantes, o que demonstra a dificuldade de arrecadação de receita própria encontrada pelos municípios de pequeno porte.

Tributo que possui grande relação com o dinamismo econômico do município, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) está inserido na competência tributária municipal, conforme o artigo 159, III, da CF/88, que exige, ao contrário dos demais, que Lei Complementar Federal defina quais serviços são objeto de incidência do referido tributo (Brasil, 1988).

Visando regulamentar este tributo, foi promulgada a Lei Complementar nº 116/2003 que delimita e especifica os casos em que haverá a incidência do ISSQN, como forma de evitar a bitributação em relação ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS (Brasil, 2003).

O sujeito passivo do imposto são prestadores de serviços, empresas ou profissionais autônomos, com ou sem estabelecimento fixo. O tributo somente incidirá nos casos elencados na LC nº 116/2003, tendo como alíquota máxima 5%, nos termos da Lei Complementar e alíquota mínima de 2%, nos termos do artigo 88 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em face da falta de previsão na LC (Sabbag, 2024).

Os municípios, observando as regras gerais estabelecidas pela CF e Lei Complementar, definirão, por meio de lei própria, as normas locais sobre a cobrança do ISSQN. Carraza (2021) entende que o estabelecimento de alíquotas e da lista de serviços tributáveis por Lei Complementar Federal representa uma verdadeira interferência da União na autonomia dos municípios, o que se mostra em descompasso com o que preconiza a descentralização.

Batista (2020) em estudo sobre a capacidade arrecadatória das capitais brasileiras quanto ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), investigou no período de 2013 a 2017 o nível de esforço fiscal dos referidos municípios, obtendo como resultados que a cidade de São Paulo/SP alcançou o primeiro lugar no ranking no esforço fiscal em arrecadar o ISSQN, enquanto a cidade de Palmas/TO ficou em último lugar. Obtendo, ainda, como resultados que menos de 1/3 das capitais utilizam mais de 70% de sua capacidade e mais de 2/3 das capitais ainda possuem estruturas técnicas, humanas e de equipamentos tecnológicos insuficientes a gerarem um bom nível de arrecadação.

A CF/88 ainda prevê como sendo de competência dos municípios, as taxas de polícia e de serviços que são tributos vinculados a uma ação da administração pública, necessitando, assim, que haja uma prestação do poder público para que possam ser cobrados, não sendo um fato gerador do contribuinte, e sim do Estado (Amaro, 2017). Encontram seus fundamentos no artigo 145, II da CF que autoriza que União, estados, Distrito Federal e municípios instituam “taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (Brasil, 1988).

Taxas de polícia ou de fiscalização, estão previstas no art. 78 do CTN:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Brasil, 1966).

Taxas de serviço são devidas quando da prestação de um serviço público específico e divisível, nos termos do artigo 79, incisos II e III do CTN que definem os serviços públicos específicos como aqueles que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade ou de necessidades públicas e divisíveis, quando são suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários (Brasil, 1966). Ademais, as taxas não devem ser confundidas com preço público ou tarifa (quando o serviço é prestado por particulares concessionários), nem tampouco podem as taxas terem o mesmo fato gerador de impostos (Sabbag, 2024).

Faz-se importante destacar que se trata de tributo que pode ser instituído pelos municípios por meio de leis próprias que devem respeitar as normas constitucionais e as do CTN, compondo, assim, o arcabouço orçamentário municipal (Amaro, 2021). Sendo uma das fontes de receitas dos municípios, seu nível de arrecadação varia de acordo com as necessidades e estruturas de cada municipalidade (Oliveira, 2019).

Carvalho Júnior (2009), em sua pesquisa, identificou que a arrecadação das taxas municipais ainda é muita baixa no Brasil, sejam as que decorrem da prestação de serviços, sejam as de poder de polícia. Segundo o autor a arrecadação média *per capita* entre 2005 e 2007 foi de cerca de R\$ 15,00 nas regiões Norte e Nordeste, e de R\$ 31,00 nas regiões Sudeste e Sul.

Mais um tributo de competência conferida aos municípios é a contribuição de melhoria, que está disciplinada no artigo 145, III da Constituição Federal como um dos

tributos que pode ser cobrado por qualquer um dos entes federados, no âmbito de suas respectivas atribuições (Brasil, 1988). Estando previsto, ainda, nos artigos 81 e 82 do CTN, se configura como a espécie tributária que pode ser cobrada dos proprietários de imóveis que forem beneficiados pela valorização imobiliária que decorra de obras públicas realizadas no local, tendo como limite total a despesa realizada pelo poder público e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel (Brasil, 1966).

Não se confunde com a taxa, pois não decorre de um serviço público, mas sim da valorização no imóvel do particular, em virtude de obra pública; nem tampouco com os impostos, pois, ao contrário destes, a contribuição de melhoria depende de atividade estatal específica: a realização de obra que gere valorização imobiliária (Machado, 2022).

Massardi *et. al.* (2014) realizaram estudo acerca da arrecadação de contribuição de melhoria como fonte alternativa para incrementar os orçamentos municipais e melhorar suas situações financeiras, tendo constatado que os municípios que arrecadaram a contribuição de melhoria apresentaram melhorias na situação financeira em relação aos demais, obtendo maiores índices de liquidez e menor grau de endividamento.

Por fim, o mais recente tributo atribuído aos municípios é a contribuição de iluminação pública, que surgiu no ordenamento jurídico pátrio de forma controversa. Inicialmente, foi tratado pelos municípios como taxa, o que gerou diversas contendas jurídicas que culminaram em decisão do Supremo Tribunal Federal que, acertadamente, rechaçou a cobrança da taxa para o custeio do serviço de iluminação pública, tendo em vista a ausência de especificidade e divisibilidade do serviço, editando, assim, a Súmula 670³, STF, em outubro de 2003, convertida, com a mesma redação, na Súmula Vinculante 41, em março de 2015 (Sabbag, 2024).

Em meio à discussão jurisprudencial acerca da “taxa” de iluminação pública, foi promulgada, no final de 2002, a Emenda Constitucional nº 39, que introduziu na Carta Magna o artigo 149-A o qual autorizou municípios e Distrito Federal a instituírem, por lei ordinária, a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública - COSIP (Brasil, 2002; Brasil, 1988).

³ Súmula 670, STF: “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”.

Conhecida como COSIP ou CIP, a contribuição de iluminação pública é tida como uma contribuição *sui generis* e como ocorre na maioria dos municípios, poderá ser cobrada na fatura de energia elétrica (Sabbag, 2024).

Os municípios possuem nos tributos acima elencados a base para a composição de sua receita própria. Contudo, o Brasil é composto por uma grande quantidade de municípios distribuídos nas várias regiões do país, possuindo desenvolvimentos sociais, culturais e econômicos diferentes, com estruturas e pessoal responsável pela gestão muito heterogêneos, e esta realidade interfere diretamente na forma de arrecadação dos tributos e composição de suas receitas próprias (Liziero; Alcântara, 2020).

Assim, tendo em vista o arcabouço tributário não se mostrar suficiente à composição dos orçamentos municipais, as principais fontes de receita destes acabam sendo: o repasse, dos estados aos municípios, decorrente da receita de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o repasse referente ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Há, ainda, municípios, a depender do porte, que têm no seu tributo ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) uma significativa fonte de renda (Pinheiro, 2015). O que se observa desta situação é que essas receitas decorrem, em sua maioria, de arrecadações que envolvem a ocorrência de movimentações econômicas naquela localidade, sendo tal fato decisivo para municípios com um menor dinamismo econômico, os quais tendem a ser mais dependentes das transferências intergovernamentais.

2.5 Transferências intergovernamentais

Considerando a possibilidade de que haja desequilíbrio, em virtude de fatores socioeconômicos alterarem a arrecadação própria de receitas, a Constituição estabelece a forma de repartição das receitas fiscais. Dessa forma, em tese, cada unidade federada possui de um lado a disponibilidade de recursos próprios, cabendo-lhe exercer sua atividade tributária e, de outro, há a racional transferência de recursos, das unidades maiores para as menores, a fim de propiciar a todos os meios necessários para cumprimento de suas atribuições constitucionais (Oliveira, 2019).

As transferências intergovernamentais surgem como uma boa forma que o governo central (União) encontra para estabelecer o equilíbrio das condições econômicas dos entes subnacionais, distribuindo verbas para os entes com menor

capacidade econômica. A Constituição Federal estabelece, em seus artigos 157 a 162, todo o sistema de repartição de receitas entre os entes federados, a qual pode se dar por meio de transferências obrigatórias e voluntárias (Suzart; Rocha; Zuccoloto, 2018).

Os repasses intergovernamentais foram instituídos para permitir que os entes subnacionais, em especial os municípios, pudessem exercer suas atribuições de forma mais adequada (Portella; Jesus, 2018). As transferências voluntárias são realizadas por meio de convênios e contratos de repasse (Brasil, 2000).

No Brasil, existem os repasses realizados entre as esferas federativas, quais sejam: devolução tributária; transferências redistributivas e transferências voluntárias. Os dois primeiros tipos são as transferências legais ou constitucionais e se operacionalizam com o aporte de recursos (Amanajás, 2014).

Dentre os repasses obrigatórios, os constitucionais são aqueles que, em regra, representam as maiores fontes de receitas dos Municípios. A União transfere verbas para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a cota-parte do ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), a parcela da compensação financeira pela exploração dos recursos naturais e a cota municipal da contribuição social do salário-educação, além do Imposto de Renda, sobre os rendimentos pagos pelos municípios. Os Estados repassam para os Municípios a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) atrelado às exportações dos Estados e a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) (Brasil, 1988). O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), maior parcela das transferências obrigatórias, leva em consideração critérios como renda, IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e população, para definir como será feita a repartição, mas somente estas variáveis podem levar a equívocos (Catarino; Abraham, 2018).

As transferências legais são aquelas previstas em legislação específica infraconstitucional que especificam os critérios de adesão, o instrumento de repasse, a forma de utilização dos recursos e as regras relacionadas à prestação de contas. Estes tipos de transferências prescindem de celebração de convênios e os recursos são encaminhados para os Municípios após a habilitação (Bijos, 2013).

Há, ainda, as transferências especiais, instituídas a partir da Emenda Constitucional nº 105 de 2019, que incluiu na Constituição Federal o art. 166-A. Essas

transferências são destinadas a repasses de emendas parlamentares individuais diretamente aos Estados, Distrito Federal ou Municípios. Este tipo de repasse é enviado diretamente aos entes federativos beneficiados independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere e passam a pertencer ao ente federado beneficiado no ato da efetiva transferência financeira (Brasil, 1988). Em agosto de 2024, foi determinada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7688, a suspensão de todas as emendas impositivas apresentadas por deputados e senadores ao orçamento da União até que o Congresso edite regras que garantam transparência no repasse dos recursos (STF, 2024).

É possível, através do Quadro 1, verificar como ocorrem as principais transferências intergovernamentais para os municípios.

Quadro 1 – Transferências intergovernamentais para os municípios.

Espécies	União	Estados
Transferências intergovernamentais obrigatórias	• 100% do IR incidentes na fonte, sobre os rendimentos pagos pelos municípios; • 50% do ITR dos imóveis situados no município, podendo ser de 100% nos casos em que o município opte por fiscalizar e cobrar o ITR; • 70% do IOF sobre o ouro; • Fundo de Participação dos Municípios (FPM).	• 50% do IPVA licenciados no município; • 25% do ICMS; • 25% dos 10% do IPI repassado aos estados pela União; • 25% dos 29% da CIDE repassada aos estados pela União.
Transferências intergovernamentais voluntárias	Convênios e contratos de repasse assinados com União.	Convênios e contratos de repasse assinados com Estados.
Transferências especiais	Emendas Individuais Impositivas previstas nas lei Orçamentária Anual Federal (ADI nº 7688/STF)	—

Fonte: Elaborado pela autora com base na Constituição Federal de 1988 (2024).

As transferências obrigatórias têm como principal característica a vinculação das receitas à prestação de políticas públicas já pré-definidas. Já as transferências voluntárias apresentam-se como o meio pelo qual a gestão subnacional pode, através de convênios e contratos de repasse, concretizar a obtenção de verbas e ter mais discricionariedade para realizar outras políticas públicas, além de saúde e educação (Liziero; Alcântara, 2020).

Existem vários estudos acerca do impacto das transferências intergovernamentais nas gestões municipais, que avaliam como esses recursos

interferem na dinâmica fiscal dos municípios. Neste sentido, estudo realizado por Regatieri (2013), ao analisar, no período de 2000 a 2011, o impacto das transferências constitucionais do Fundo de Participação Municipal (FPM) sobre a arrecadação municipal direta, obteve como resultado a identificação de um efeito negativo e crescente do FPM sobre o nível de arrecadação municipal das pequenas cidades, indicando que as gestões municipais tendem a reduzir sua arrecadação própria, no lugar de utilizar as transferências intergovernamentais como verbas adicionais permitindo, assim, aumentar a receita total dos municípios e uma maior oferta de políticas públicas em prol do bem público local.

Em linha de pesquisa semelhante, Suzart, Rocha e Zuccoloto (2018) também identificaram, ao analisar os municípios brasileiros, que as transferências intergovernamentais indicam uma tendência ao desestímulo à arrecadação própria pelas municipalidades. Contudo, verificaram, por outro lado, que havia evidências de que elas estimulam o desenvolvimento de regiões menos favorecidas.

Ribeiro (2022), em seu estudo, constatou que os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por apresentarem índices econômicos e sociais, em um contexto geral, inferiores às regiões Sul e Sudeste, possuem nas transferências intergovernamentais suas maiores fontes de renda, e que esta realidade se verifica principalmente em municípios com população de até 50 mil habitantes, que apresentaram uma média de 77% de seus orçamentos formados pelas verbas decorrentes de transferências intergovernamentais. O autor destaca, ainda, que estes municípios acabam não possuindo estruturas administrativas técnicas e de pessoal suficientes que os permita ter arrecadações próprias mais robustas.

O sistema federativo instalado no Brasil, em um contexto geral, conduz ao processo de transferências intergovernamentais como instrumento para garantir a redução das desigualdades regionais em todo o território pátrio, possibilitando que as verbas sejam equalizadas entre os entes federativos.

2.6 As transferências voluntárias

A obtenção de receitas é meio essencial para que o entes federativos municipais tenham um orçamento equilibrado e consigam se organizar de acordo com as normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cumprindo suas obrigações e arcando com suas despesas correntes, ao mesmo tempo em que

executa as políticas públicas necessárias ao bem-estar da população do município (Soares; Melo, 2016). Contudo, em municípios mais pobres que não possuem suficiente dinamismo econômico para gerar receitas próprias em grande volume fica evidenciada a maior dependência destes entes em relação às transferências de receitas, o que demonstra a importância da análise do nível de participação das transferências voluntárias na composição das receitas dos municípios.

As transferências voluntárias mostram-se como o meio pelo qual o ente subnacional pode utilizar a verba captada de forma mais discricionária. Entretanto, apesar de serem transferências com um maior grau de liberdade, os administradores, tendo em vista o princípio constitucional da legalidade administrativa, apenas podem fazer o que a lei permite. Estes repasses estão previstos nos seguintes dispositivos legais: Constituição Federal, Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, podendo a União fiscalizar a utilização das verbas, instituindo um padrão mínimo dos serviços descentralizados, como condicionalidade ao repasse (Girollo; Kempfer, 2012).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), em seu artigo 25, estabelece como transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (Brasil, 2000). A referida legislação prevê, ainda, os requisitos necessários para a captação destes recursos.

Existem várias exigências estabelecidas pela LRF a serem observadas para a realização das transferências voluntárias, tais como: a de que o ente federal concedente precisa respeitar as diretrizes previstas na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), comprovando que existe dotação orçamentária específica; a proibição de que a transferência voluntária de recursos do governo federal a qualquer outro ente da federação seja feita nos casos em que o ente beneficiário esteja inadimplente ou não cumpra as exigências e formalidades necessárias; dentre outras (Brasil, 2000). Em resumo, os Municípios devem obedecer a uma série de pré-requisitos para serem beneficiados com o recebimento das verbas discricionárias (Bijos, 2018).

Diante desta realidade é que se mostra deveras importante que a administração pública municipal esteja preparada e organizada para conseguir firmar os instrumentos legais que permitem o recebimento das transferências voluntárias, as

quais podem ser de grande relevância para o incremento do orçamento municipal, tendo em vista que a maior parte das receitas próprias e transferidas são vinculadas e direcionadas em sua maioria para educação, saúde e despesas correntes (Bijos, 2018).

Estes tipos de transferências representam recursos adicionais para os municípios ampliarem sua capacidade de implementar políticas públicas, principalmente para realizarem investimentos (Soares; Melo, 2016). Em uma realidade na qual os municípios possuem baixa capacidade de manutenção própria e devem priorizar gastos sociais, com vinculação crescente das receitas nessas áreas, sobra pouca margem para os municípios ampliarem seus orçamentos, e, diante disso, as transferências voluntárias de verbas podem ser utilizadas para fortalecer a capacidade de gastos dos municípios (Bijos, 2018)

Dentro da concepção trazida pela LRF, o Decreto 11.531/23 preleciona as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, dispondo em seu artigo 2º, inciso I, que convênio se configura como o “instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração”; e no inciso II, estabelece que contrato de repasse trata-se do “instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros é processada por intermédio de instituição ou de agente financeiro oficial federal que atue como mandatário da União” (Brasil, 2023a).

Neste mesmo sentido, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 apresenta como modalidades de transferências voluntárias o contrato de repasse e os convênios. No convênio, os recursos são transferidos diretamente da União para o município; no contrato de repasse, há a intermediação de instituições ou agências financeiras federais oficiais nas transferências dos recursos, tendo destaque a Caixa Econômica Federal (Brasil, 2023b).

Esta nova normativa (Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023) foi editada em 2023 e, em 2024, sofreu algumas alterações pelas Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU nº 29, de 22 de maio de 2024 e nº 42, de 3 de julho de 2024, voltadas a conferir melhorias ao procedimento de celebração de contratos de repasse e convênios, bem como, adaptá-lo às normas previstas pela lei nº 14.133/2021 (nova lei

de licitações e contratos) que, revogando a Lei 8.666/93, passou, em 30 de dezembro de 2023 (artigo 193, II da lei 14.133/2021), a ser obrigatória para todos os municípios (Brasil, 2021).

As novas regras trazidas pelo Decreto 11.531/2023 e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 visam modernizar, agilizar e dar maior transparência ao processo de celebração e execução de convênios e contratos de repasse. As principais diferenças em relação ao procedimento anterior estão relacionadas à ampliação de prazos, adoção de tecnologias de monitoramento, informatização dos processos e maior rigidez nas exigências de prestação de contas. Essas mudanças, no conjunto, buscam melhorar a eficiência na gestão das transferências voluntárias e garantir maior segurança e controle sobre o uso dos recursos públicos (Brasil, 2023b).

O procedimento de captação de transferências voluntárias começou a se estabelecer a partir da criação de mecanismos voltados a facilitar a transferência de recursos financeiros da União para estados, municípios e organizações da sociedade civil. Com o Decreto 6.170/2007 (revogado pelo Decreto 11.531/2023) foi regulamentado todo o processo, sendo criado, em 2008, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) que surgiu como uma iniciativa do governo federal voltada a simplificar, automatizar e racionalizar os processos de transferências voluntárias da União, realizando todos os atos necessários, desde a formalização das propostas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria até a prestação final de contas. Este sistema instituiu um novo tipo de gestão pública que conferiu uma maior integração entre os estados, o Distrito Federal, os municípios e as organizações da sociedade civil, tornando o processo de transferência de recursos públicos mais rápido, simplificado, rastreável e transparente (Brasil, 2023c).

Em 2019, surgiu a Plataforma + Brasil, que incorporou o SICONV e todas as suas funcionalidades e estabeleceu outras, ampliando todo o processo, garantindo, assim, uma maior gestão das transferências de recursos públicos. Em 2022, com o Decreto nº 11.271/2022, a Plataforma + Brasil passou a se chamar Transferegov.br, que surgiu como um sistema estruturante pertencente ao Sistema de Gestão de Parcerias da União (SIGPAR) e uma evolução tecnológica da Plataforma + Brasil. (BRASIL, 2023c)

Atualmente, a Plataforma Transfere.gov operacionaliza todo o procedimento de transferências voluntárias e permite, em consonância com o princípio da transparência, que a população, a partir de um perfil público, consulte a situação dos

convênios e contratos de repasse firmados entre os municípios e a União; Ela está integrada com outros sistemas governamentais como o SICONFI e o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), o que permite um fluxo de informações mais ágil e consistente entre as diferentes áreas da administração pública. (Brasil, 2022). Representa um avanço muito importante para a sociedade.

O processo de celebração de contratos de repasse e convênios se desenvolve por etapas cujos requisitos estão previstos na legislação e normativas e precisam ser observados. Inicialmente, a entidade interessada precisa elaborar e enviar uma proposta e plano de trabalho identificando o objeto a ser executado, as metas, etapas de execução, plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso e previsão de início e fim da execução. Este material é avaliado pelo órgão concedente e, caso seja aprovado, o convênio ou o contrato de repasse é assinado pelas partes envolvidas, formalizando o instrumento que definirá as responsabilidades dos envolvidos e quais as exigências e requisitos do acordo firmado. Após esta etapa, o ente conveniente deve executar o objeto do contrato nos termos do plano de trabalho e caberá ao órgão concedente fiscalizar toda a execução a fim de que não haja irregularidades, pois, no caso de elas ocorrerem, poderá haver a suspensão dos repasses ou até mesmo o seu cancelamento. Por fim, há a prestação de contas que é apresentada pelo órgão executor e analisada pelo ente que repassou as verbas o qual analisará se a execução ocorreu nos termos do plano de trabalho (Brasil, 2023d).

Alguns estudos feitos sobre as transferências voluntárias buscaram identificar a relevância destas verbas para os orçamentos municipais. Neste sentido, a pesquisa de Gallo e Gomes (2020), analisou a celebração de convênios (transferências voluntárias de recursos) entre o governo federal e os municípios do estado de São Paulo (e em especial: São Paulo, Campinas e São José dos Campos) e o Ministério de Ciência e Tecnologia, com o intuito de compreender o fato paradoxal de que os próprios mecanismos de transferências de recursos podem conduzir a desigualdades de desenvolvimento político-territoriais, no sentido de que acabam privilegiando alguns municípios em detrimento de outros.

Contudo, a maior parte das obras sobre esta temática estão voltadas a analisar a influência político-partidária no processo de captação destes tipos de verbas, tal como o estudo realizado Moutinho e Kniess (2017) que avaliou as correlações entre o volume de recursos provenientes de transferências voluntárias efetivamente

repassadas para os municípios brasileiros, no ano de 2012, e variáveis como a quantidade de prefeitos da base aliada ao governo federal e quantidade de deputados federais da base aliada, encontrando como um dos principais resultados, uma intensa correlação entre o volume de recursos liberados e a origem partidária dos prefeitos que pleitearam estes recursos. Outro trabalho nesta mesma linha de pesquisa foi realizado por Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) que, buscando investigar a influência do alinhamento partidário entre atores políticos das esferas federal e municipal na determinação das transferências voluntárias federais aos municípios, obteve como principal resultado empírico a constatação de que as transferências voluntárias são significativamente direcionadas aos municípios que possuem identidade partidária com os partidos com influência política na região.

3 METODOLOGIA

Para que seja possível alcançar os objetivos e resultados de uma pesquisa é necessário o estabelecimento dos métodos, medidas e técnicas que serão utilizados; sendo a metodologia o meio adequado para se alcançar o conhecimento científico. Em sua obra, Lakatos e Marconi (2017) explicitam que o conhecimento científico é transmitido por intermédio de treinamento apropriado, sendo obtido de modo racional e conduzido por meio de procedimentos científicos, configurando a metodologia como a própria possibilidade de experimentação e alcance da ciência.

Creswell (2007) ao tratar sobre o conhecimento e o método científico relata que a pesquisa começa com uma teoria, a partir da qual são coletados dados que apoiem ou refutem esta teoria. Informa, ainda, que o pesquisador, ao escolher um projeto de pesquisa, baseia-se em suposições relacionadas a afirmações de conhecimento.

3.1 Caracterização do estudo

Visando atingir os objetivos, foi realizada uma pesquisa de cunho quantitativo, descritivo e documental. Quanto à abordagem, se desenvolveu de forma quantitativa, através da prospecção de dados secundários junto às bases de dados da Finanças Brasil do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI/FINBRA) e da Plataforma Transferegov.br, responsável pela operacionalização informatizada das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Sendo utilizadas técnicas de estatística descritiva como forma de, por meio de dados secundários, desvendar o problema objeto de estudo e elaborar o produto técnico-tecnológico.

Seguindo uma abordagem metodológica consistente, os dados coletados foram apresentados de acordo com suas análises estatísticas e incorporados ao texto por meio de tabelas, quadros, figuras e gráficos. Esses recursos foram interpretados com o objetivo de esclarecer a questão norteadora e alcançar os objetivos estabelecidos. O estudo utilizou a redução de variáveis específicas, adotando estratégias de levantamento e coleta de dados para gerar informações estatísticas sobre o problema investigado. Com base nos dados secundários obtidos nas bases selecionadas, foram levantadas informações sobre as variáveis escolhidas, e análises estatísticas descritivas revelaram detalhes fundamentais do problema de pesquisa. Essa

metodologia está alinhada com os princípios de Lakatos e Marconi (2017) e Creswell (2007), que destacam a importância das técnicas quantitativas para a análise de dados e a interpretação dos resultados.

A pesquisa descritiva se caracteriza, de acordo com Gil (2010), como aquela que objetiva desvendar as possíveis associações entre as variáveis investigadas. Este tipo de pesquisa visa averiguar e descrever as características de determinadas populações (Lakatos; Marconi, 2017).

Neste sentido, o estudo, quanto aos objetivos, se caracteriza como descritivo, na medida em que são descritas as características de determinada população ou fenômeno, qual seja, a realidade orçamentária dos municípios da RMA alagoana, fazendo-se, então, o estabelecimento das inferências descritivas entre as variáveis elegidas para serem analisadas e testadas, quais sejam, “receita tributária total (variável A)”, os tributos “IPTU (variável B) e ISSQN (variável C)”, “receita intergovernamental total (variável D)”, “FPM (variável E)” e “transferências voluntárias (variável F)”.

Complementando a análise descritiva da realidade orçamentária da RMA alagoana e objetivando entender como as transferências voluntárias se comportaram no período investigado quanto ao nível de estabilidade na captação destas receitas pelos municípios, foi utilizada uma ferramenta analítica construída por Gonçalves, Santana e Rapini (2019), a partir de técnicas de análise estatística descritiva, denominada coeficiente de estabilidade.

O coeficiente de estabilidade foi utilizado no presente estudo para determinar a variação da captação de TVs, a fim de avaliar quão estáveis elas foram ao longo dos anos, o que permite identificar padrões de consistência ou instabilidade na captação destas receitas pelos municípios da RMA alagoana. Esse coeficiente é importante para entender se os municípios mantiveram um nível constante de captação ou se ela sofreu grandes flutuações ao longo do tempo.

Para o cálculo foram considerados os dados orçamentários extraídos do SICONFI/FINBRA em conjunto com as informações sobre convênios e contratos de repasse obtidos a partir da Plataforma Transferegov.br, os quais foram cruzados, organizados e devidamente deflacionados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) anual no período de 2013 a 2023, estando a planilha com estes dados adicionada no Apêndice A do presente trabalho.

Inicialmente, a partir da fórmula

$$\mu = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n}$$

(onde, μ é a média; x_i representa cada elemento individual do conjunto, onde i varia de 1 até n ; e n são os valores das captações anuais de 2013 a 2023 dos municípios da RMA), foram obtidas as médias das captações de transferências voluntárias de cada município da RMA de 2013 a 2023 (Bussab; Morettin, 2017).

Em seguida, com base na fórmula

$$\text{Desvio Padrão} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n}}$$

foi calculado o desvio padrão de cada município (Bussab; Morettin, 2017).

Obtidos os valores da média e do desvio padrão de cada município foram realizados os cálculos dos coeficientes de estabilidade de cada município utilizando a fórmula

$$CE = \left(\frac{S}{\bar{X}} \right)^{-1}$$

onde, CE é o coeficiente de estabilidade; S representa o desvio padrão; e $\bar{X}$ é média da amostra.

O indicador coeficiente de estabilidade expressa o grau de estabilidade, que varia de 0 a 2, onde valores próximos de 0 representam um menor grau de estabilidade e valores mais próximos de 2 indicam um maior grau de estabilidade.

Com base no CE, foi construído um mapa locacional do grau de estabilidade da amostra espacial e temporal escolhida para análise, demonstrando que quanto maior foi o coeficiente de estabilidade do município, menor foi a dispersão dos valores de transferências voluntárias obtidos pelos municípios em torno da média. Ademais, para produzir uma análise mais exata dos coeficientes de estabilidade foi acrescentada mais uma variável voltada a possibilitar a parametrização do posicionamento dos municípios quanto ao CE na obtenção de TVs. Essa variável foi o volume médio de transferências captadas no período (Gonçalves; Santana; Rapini, 2019).

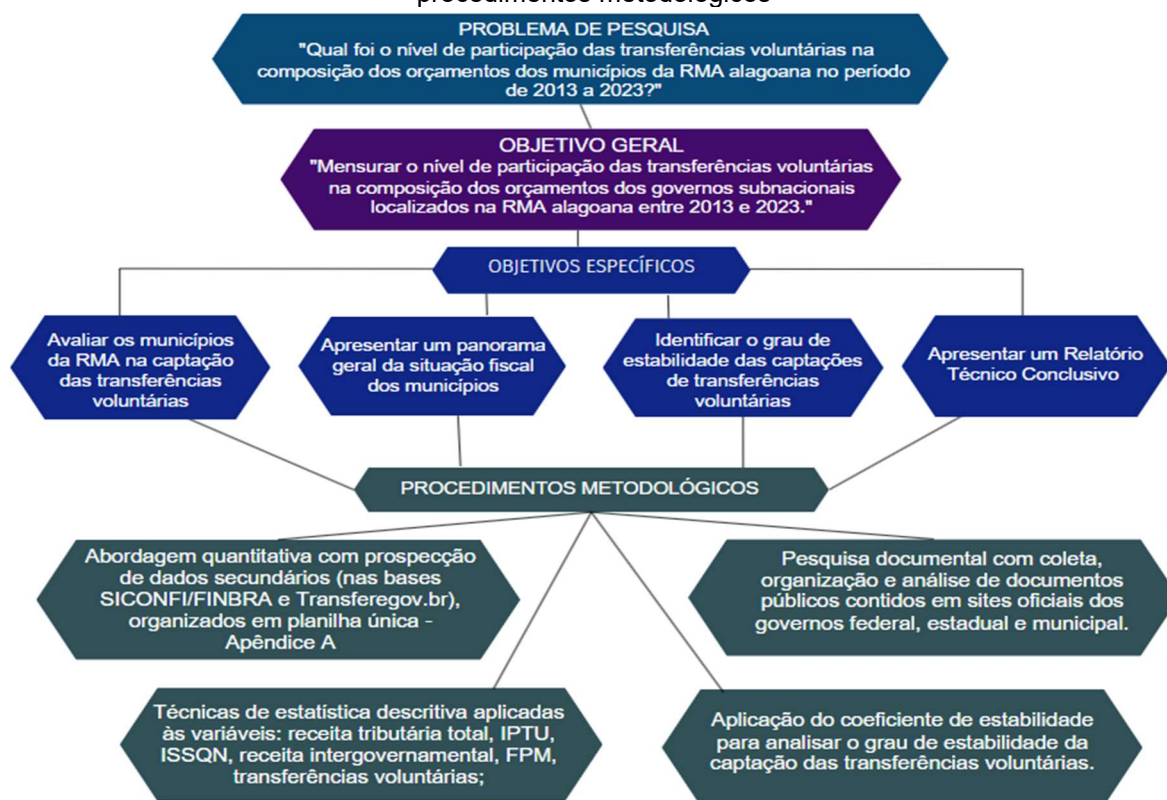
Por fim, quanto aos procedimentos, o estudo classifica-se como documental e se desenvolveu a partir da coleta, organização e análise de informações obtidas em

documentos públicos, legislações e normativas que regulamentam e regem todo o processo de elaboração de projetos para a celebração de convênios e contratos de repasse, os quais foram extraídos dos sites oficiais dos governos federal, estadual e municipal.

3.2 Etapas do trabalho

A partir da Figura 1 é possível identificar a estrutura metodológica com a apresentação das etapas do estudo a partir da questão norteadora e dos seus objetivos.

Figura 1 - Estrutura metodológica: Vinculação entre problema de pesquisa, objetivos e procedimentos metodológicos



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A Figura 1 organiza as etapas do trabalho de forma clara, conectando os procedimentos metodológicos com os objetivos específicos, o objetivo geral e o problema de pesquisa. Ela começa pela apresentação do problema de pesquisa, que é o ponto central da investigação. Abaixo desse problema, encontra-se o objetivo geral, que definiu o foco do estudo, delimitando seu escopo e orientando a investigação de maneira ampla.

Em seguida, a figura detalha os objetivos específicos, que são metas mais concretas e delimitadas do estudo. Cada um desses objetivos específicos está diretamente relacionado a diferentes procedimentos metodológicos utilizados para respondê-los.

Por fim, na base da figura, estão descritos os procedimentos metodológicos, que incluem a análise quantitativa de dados, a aplicação do coeficiente de estabilidade e a pesquisa documental. Esses métodos foram selecionados para permitir que os objetivos específicos fossem atingidos de maneira rigorosa, conectando as metas da pesquisa com as técnicas empregadas. Essa estrutura visual facilita a compreensão das etapas da pesquisa e a conexão entre o que foi investigado e os métodos utilizados para isso.

3.3 Da Região Metropolitana do Agreste e suas características

A Constituição Federal prevê em seu artigo 25, §3º que os estados poderão, através de lei complementar estadual, criar regiões metropolitanas formadas por municípios limítrofes com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Com base neste dispositivo constitucional, o estado de Alagoas, observando as particularidades de alguns municípios, promulgou a Lei Complementar Estadual nº 27/2009 e instituiu a Região Metropolitana do Agreste (RMA) alagoano, a qual é composta por 20 municípios com características socioeconômicas semelhantes.

A partir dos dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023) foi possível identificar que grande parte dos municípios que compõem a RMA apresenta um elevado percentual de dependência orçamentária, conforme se verifica da Tabela 1.

Município	Área Km² (2022)	População último censo (2022)	PIB per capita (R\$) (2021)	IDH (2010)	Percentual das receitas oriundas de fontes externas (2023) %
Arapiraca	345,655	234.696	25.248,44	0,649	77,36
Belém	66,628	4.722	45.271,74	0,593	92,31
Campo Grande	170,144	8.142	11.081,26	0,524	-
Coité do Noia	88,759	10.810	19.962,67	0,533	89,24

Tabela 1 – Municípios que compõem a Região Metropolitana do Agreste alagoano (conclusão)

Município	Área Km² (2022)	População último censo (2022)	PIB per capita (R\$) (2021)	IDH (2010)	Percentual das receitas oriundas de fontes externas (2023) %
Craíbas	278,879	25.397	19.704,12	0,525	83,46
Estrela de Alagoas	260,772	15.429	8.431,41	0,534	91,03
Feira Grande	175,906	22.712	19.265,73	0,533	-
Girau do Ponciano	513,454	36.102	13.225,91	0,536	86
Igaci	334,346	22.995	12.186,03	0,564	89,33
Jaramataia	105,416	4.985	13.542,28	0,552	86,33
Junqueiro	247,724	23.907	22.253,75	0,575	90,57
Lagoa da Canoa	83,621	18.457	15.431,61	0,552	93,23
Limoeiro de Anadia	309,205	24.740	23.703,54	0,580	93,00
Olho d'Água Grande	117,006	4.330	13.556,59	0,503	-
São Sebastião	314,924	31.786	24.947,59	0,549	-
São Brás	139,038	6.555	18.535,41	0,572	-
Tanque D'Arca	124,617	5.796	15.070,53	0,555	90,61
Taquarana	153,841	19.032	25.336,01	0,541	88,10
Traipu	681,577	23.565	10.630,43	0,532	92,24
Palmeira dos Índios	450,990	71.574	16.085,04	0,638	82,24

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE Cidades e Estados do Brasil (2024).

De acordo com os dados fornecidos pelo IBGE (2023), os municípios que compõem a Região Metropolitana do Agreste alagoano, objeto de estudo da presente dissertação, possuem um elevado percentual de receitas oriundas de fontes externas, o que demonstra que se tratam de unidades federativas que encontram nas verbas intergovernamentais suas principais receitas orçamentárias.

Corroborando este entendimento, os dados apresentados na Tabela 2, extraídos do Relatório do Índice Firjan de Gestão Fiscal de 2023, explicitam a realidade dos municípios da RMA alagoana que, em sua maioria, apresentaram índices críticos (resultados inferiores a 0,4) no critério IFGF Autonomia, o qual revela que a receita própria gerada pela esfera local é insuficiente para arcar com os custos mínimos de existência do município, o que conduz a um preocupante quadro de dependência de transferências intergovernamentais vivenciado por estes entes municipais (FIRJAN, 2023).

Tabela 2 – Índice Firjan de Gestão Fiscal – autonomia dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Agreste alagoano (RMA).

Município	IFGF Autonomia 2022	Ranking Nacional IFGF Autonomia 2022
Arapiraca	0,0000	3.671º
Belém	0,0000	3.671º
Campo Grande	-	-
Coité do Nória	0,0117	3.619º
Craíbas	0,0404	3.514º
Estrela de Alagoas	0,0000	3.671º
Feira Grande	-	-
Girau do Ponciano	-	-
Igaci	0,0000	3.671º
Jaramataia	0,0000	3.671º
Junqueiro	0,7056	1.562º
Lagoa da Canoa	0,0000	3.671º
Limoeiro de Anadia	0,0000	3.671º
Olho d'Água Grande	-	-
Palmeira dos Índios	0,8748	1.174º
São Brás	-	-
São Sebastião	0,0000	3.671º
Tanque d'Arca	0,4446	2.235º
Taquarana	0,7220	1.526º
Traipu	0,9338	1.060º

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Relatório do Índice Firjan de Gestão Fiscal de 2023 (2024).

Com base nas observações apresentadas, fica evidenciada a importância da realização deste estudo voltado a analisar a participação das transferências voluntárias na composição dos orçamentos dos municípios da RMA alagoana, entes com menor dinamismo econômico e elevada dependência orçamentária.

3.4 Bases de dados e descrição das variáveis

Nesta seção, serão apresentadas as bases de dados utilizadas para obtenção das informações orçamentárias dos municípios da Região Metropolitana do Agreste alagoano (RMA), bem como, as variáveis que foram utilizadas para mensurar a participação das transferências voluntárias na composição dos orçamentos dos municípios da RMA e investigar qual foi o desempenho destes municípios na captação desse tipo de verba.

O presente estudo utilizou como bases de dados a Finanças Brasil pertencente ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI/FINBRA) e a Plataforma Transferegov.br, responsável pela gestão dos convênios e contratos de repasse firmados com a União, compreendendo o período de 2013 a 2023, tendo em vista a importância de avaliar o processo de captação de receitas a partir da análise da estrutura de administrativa municipal efetiva, abrangendo 02 a 03 gestões diferentes do poder executivo.

A base de dados SICONFI/FINBRA foi escolhida para a coleta das informações por apresentar os dados secundários referentes a todas as verbas orçamentárias dos municípios brasileiros, sendo alimentada, ano a ano, pelas gestões municipais, permitindo, assim, a seleção dos dados referentes às variáveis escolhidas para análise, quais sejam, “receita tributária total (variável A)”, os tributos “IPTU (variável B) e ISSQN (variável C)”, “receita intergovernamental total (variável D)”, “FPM (variável E)” e “transferências voluntárias (variável F)”.

Ademais, como forma de obter um panorama mais completo acerca das transferências voluntárias, foi elegida a base de dados da Plataforma Transferegov.br a fim de coletar os dados referentes aos convênios e contratos de repasse firmados pelos municípios da RMA, para, com isso, verificar como se desenvolveu o processo de captação deste tipo de verba pelas gestões municipais.

A utilização das duas bases de dados permitiu que fosse produzida uma base de dados completa com a junção de informações orçamentárias do SICONFI/FINBRA e da Plataforma Transferegov.br, a qual se encontra anexada à presente dissertação no Apêndice A.

No Quadro 2 são explicitadas as variáveis que foram analisadas e as bases de dados de onde foram extraídas as informações, demonstrando, ainda, autores que já utilizaram estas variáveis em estudos envolvendo a análise orçamentária de municípios.

A escolha das variáveis a serem estudadas considerou as fontes de custeio dos municípios tidas como mais relevantes (RTT, ISSQN, IPTU, RIT, FPM) e a variável “transferências voluntárias” (TVs) a qual será objeto de investigação quanto ao seu nível de participação na composição dos orçamentos municipais da RMA.

Quadro 2 – Variáveis escolhidas para serem analisadas.

Variável		Descrição	Fonte	Referência
Receita Tributária Total (A)	ISSQN (C)	IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA	SICONFI / FINBRA. TRANSFEREGOV.B R.	Puttomatti (2013); Pacheco de Castro et al (2020); Dantas (2021).
	IPTU (B)	IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO	SICONFI / FINBRA. TRANSFEREGOV.B R.	Puttomatti (2013); Pacheco de Castro et al (2020); Dantas (2021).
Receita Intergovernamental Total (D)	FPM (E)	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	SICONFI / FINBRA. TRANSFEREGOV.B R.	Liziero e Alcântara (2020); Castro e Lima (2020); Dantas (2021).
	TVs (F)	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	SICONFI / FINBRA. TRANSFEREGOV.B R.	Gallo e Gomes (2010); Dantas (2021); Cataia (2011); Dantas (2021).

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

As receitas tributárias totais (A) compõem-se pelos tributos elencados nos artigos 145, 149-A e 156 da Constituição Federal como sendo da competência dos municípios para instituir e cobrar, quais sejam: Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); Imposto sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI); Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN); Taxas de serviços e de polícia; Contribuição de melhoria; Contribuição de Iluminação Pública (Brasil, 1988).

O ISSQN (C), previsto no artigo 156, III da CF, consiste no imposto sobre serviços de qualquer natureza cuja competência para instituir e cobrar cabe aos municípios. Tido como um indicador da atividade econômica do município, demonstra se há ou não dinamismo econômico no ente municipal (Pinheiro, 2015). A Lei Complementar nº 116/2002, norma geral, elenca os serviços que estão sujeitos à incidência do ISSQN e sendo, nos termos da CF, um tributo municipal, as regras e alíquotas irão variar de um município para outro, tendo em vista que cada ente municipal promulga sua lei sobre o referido tributo (Brasil, 1988).

O IPTU (B), de acordo com o artigo 156, I da CF, consiste no tributo incidente sobre a propriedade predial e territorial urbana. De competência dos municípios, é instituído e cobrado pelo ente municipal que deverá promulgar legislação própria prevendo suas alíquotas e regras. Este tributo possui nos artigos 32 a 34 do CTN suas regras gerais, tendo como fato gerador “a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município” (Brasil, 1966). Trata-se de um tributo cujas alíquotas e progressividade não são limitadas pela Constituição ou legislação federal, cabendo aos municípios disporem livremente sobre esses limites de fixação, conferindo aos entes locais a discricionariedade para definir, com base na função social da propriedade, quais valores são mais adequados (Cavalcanti, 2012). Representa, em alguns municípios, uma receita própria importante na composição do orçamento.

As receitas intergovernamentais totais (D) são compostas pelos repasses realizados entre as esferas federativas e se dividem em 03 tipos: transferências obrigatórias (Constitucionais ou legais); transferências especiais e transferências voluntárias (Dantas, 2021).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM - E) é um instrumento por meio do qual o o governo federal transfere recursos financeiros para auxiliar os municípios brasileiros (Cataia, 2011). Trata-se de transferência constitucional composta de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) realizada pela União para os municípios (Brasil, 1988). De acordo com o Código Tributário Nacional (CTN), os valores devem ser distribuídos aos municípios de acordo com a sua população, observando a diferenciação entre municípios que são capitais dos estados e os municípios do interior (Brasil, 1966). Este mecanismo de distribuição de receitas tem, ainda, na Lei Complementar nº 62/1989 suas regras para o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos (Brasil, 1989).

As Transferências Voluntárias (TVs - F), nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), são aquelas que efetivam o repasse de recursos de um ente federativo para outro a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem são destinadas ao Sistema Único de Saúde (Brasil, 2000). Elas necessitam que seja celebrado um instrumento jurídico entre as partes envolvidas (termos de convênios ou contratos de repasse), em que há a necessidade de contrapartida financeira do

beneficiário (Dantas, 2021). Estão regulamentadas no Decreto 11.531/23 e na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 30 de agosto de 2023, com as alterações trazidas pelas Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU nº 29, de 22 de maio de 2024 e nº 42, de 3 de julho de 2024.

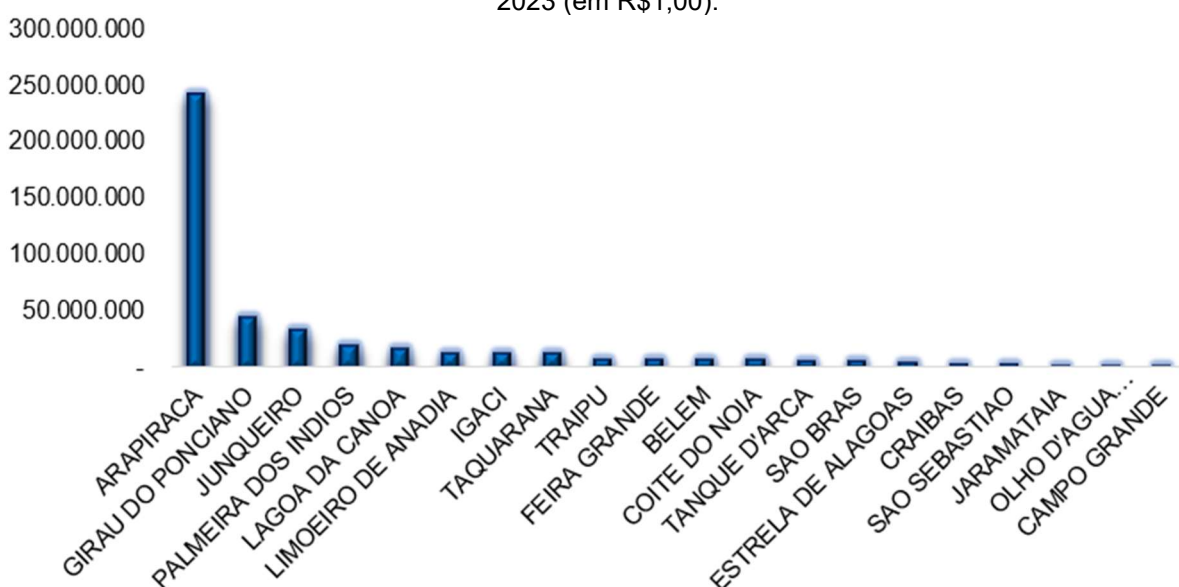
4 DA ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir da compreensão das variáveis elegidas para compor o estudo, e, após a obtenção dos dados orçamentários dos municípios da Região Metropolitana do Agreste alagoano, extraídos das bases de dados Transferegov.br e SICONFI/FINBRA, serão apresentadas, neste item 4 da dissertação, as análises estatísticas descritivas dos referidos dados.

4.1 Dos dados referentes aos convênios e contratos de repasses dos municípios da RMA com o governo federal

O Sistema de Convênios e Contratos de Repasse é gerido pela Plataforma Transferegov.br, que, em respeito ao princípio da transparência, permite a consulta pública de toda a situação dos convênios e contratos de repasse firmados entre os municípios e a União (Brasil, 2022). Com base nos dados dos instrumentos firmados entre os municípios da RMA e o Governo Federal, foram realizadas análises para identificar o comportamento das transferências voluntárias nos orçamentos municipais da região no período de 2013 a 2023.

Gráfico 1 - Ranking de captações de transferências voluntárias pelos municípios da RMA de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



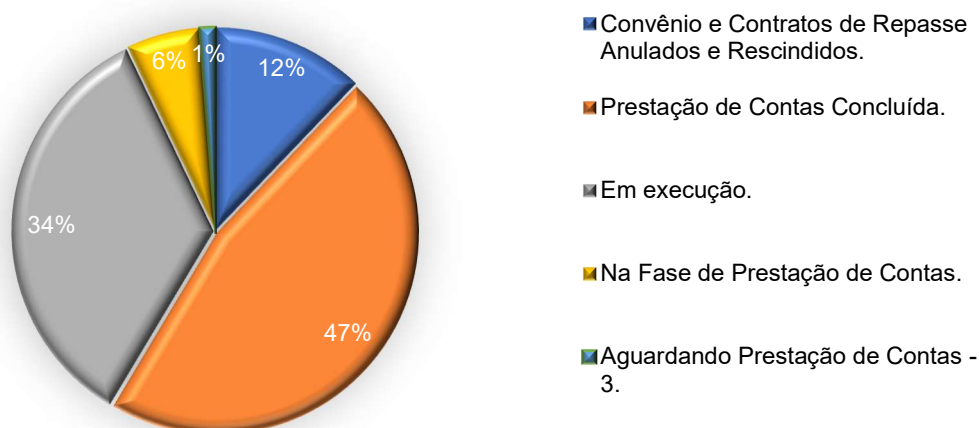
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados junto à plataforma Transferegov.br do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2024).

O Gráfico 1 apresenta o ranking de captações de transferências voluntárias pelos municípios da RMA no período de 2013 a 2023 formado com base nos dados obtidos junto à plataforma Transferegov.br acerca dos convênios e contratos de

repassse firmados nestes anos, e indica que municípios como Arapiraca, Junqueiro, Girau do Ponciano e Palmeira dos Índios tiveram, no período analisado, um maior volume de captação deste tipo de verba em comparação com os demais municípios da região que, em sua maioria, apresentaram níveis médio e baixo de captações deste tipo de recurso.

Importante esclarecer que este ranking realiza apenas um comparativo entre os municípios da RMA, estabelecendo dentre o montante geral obtido qual foi o nível de captação de cada ente municipal. Esta informação não demonstra a participação destas receitas no orçamento total de cada município, o que será apresentado no próximo item da dissertação que expõe as análises dos dados orçamentários gerais da RMA.

Gráfico 2 - Alagoas: Situação das transferências voluntárias dos municípios da RMA de 2013 a 2023 - Total: 239.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados junto à Plataforma Trasferegov.br do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2024).

O Gráfico 2 apresenta a situação dos convênios e contratos de repasse firmados por todos os municípios que compõem a Região Metropolitana dos Agreste alagoano nos anos de 2013 a 2023. Dentre os 239 instrumentos firmados, 12% foram anulados ou rescindidos em decorrência do descumprimento de exigências formais e legais inerentes ao procedimento de captação de transferências discricionárias, 34% ainda estão em fase de execução e 6% aguardando a prestação de contas. A quantidade de contratos anulados e rescindidos no período podem ser um indicativo de fragilidades no processo de captação destas verbas pelos municípios da região.

Gráfico 3 - Transferências voluntárias dos municípios da RMA de 2013 a 2023 por órgão da União concedente (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados na Plataforma Trasferegov.br do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2024).

A partir do Gráfico 3 é possível observar que as transferências voluntárias, além de representarem um incremento ao orçamento dos municípios beneficiados, permite que as verbas sejam alocadas para áreas variadas da gestão, pois, ao contrário das demais transferências intergovernamentais constitucionais e legais, eminentemente direcionadas para saúde e educação, as verbas discricionárias permitem que os gestores, identificando as necessidades das comunidades locais, apresentem projetos voltados a outras áreas como cultura, agropecuária, turismo, infraestrutura etc., possibilitando um melhor desenvolvimento socioeconômico da população. Estes achados confirmam a relevância destes recursos para a composição dos orçamentos municipais.

4.2 Dos dados orçamentários da RMA

Foram coletados os dados orçamentários dos 20 municípios que compõem a RMA, referentes ao período de 2013 a 2023, a partir das plataformas SICONFI/FINBRA e Transferegov.br, os quais foram organizados em um banco de dados incluído no Apêndice A da presente dissertação e utilizados para construção dos gráficos utilizados para as análises descritivas abaixo apresentadas.

Para otimizar o estudo do comportamento orçamentário da RMA, optou-se por selecionar uma amostra baseada no ranking de captações de transferências voluntárias entre 2013 e 2023 (Gráfico 1). Foram escolhidos seis municípios (1/3 do

total), classificados, respectivamente, em alta, média e baixa captação de verbas discricionárias: Arapiraca, Palmeira dos Índios, Lagoa da Canoa, Traipu, Coité do Nória e Craíbas.

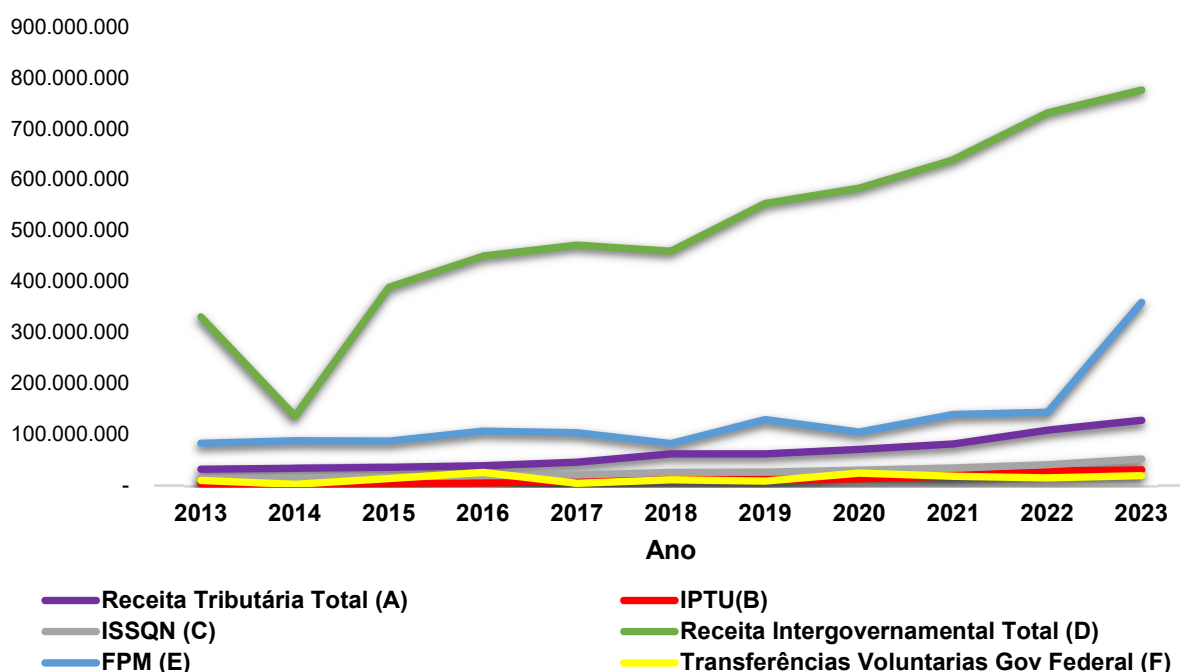
4.3 Das análises descritivas

Com base nos dados (Apêndice A), foram construídos gráficos voltados a compreender o comportamento orçamentário desses seis municípios, destacando a nível de participação das transferências voluntárias em seus orçamentos, seus desempenhos na captação desses recursos e um panorama geral da situação fiscal dos municípios estudados nos anos selecionados.

4.3.1 Arapiraca

Município mais populoso da Região Metropolitana do Agreste alagoano, Arapiraca é um importante centro econômico da região. Considerado como município de grande porte, tem na agricultura, no comércio e nos serviços suas principais atividades econômicas (IBGE, 2022).

Gráfico 4 - Arapiraca: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$ 1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

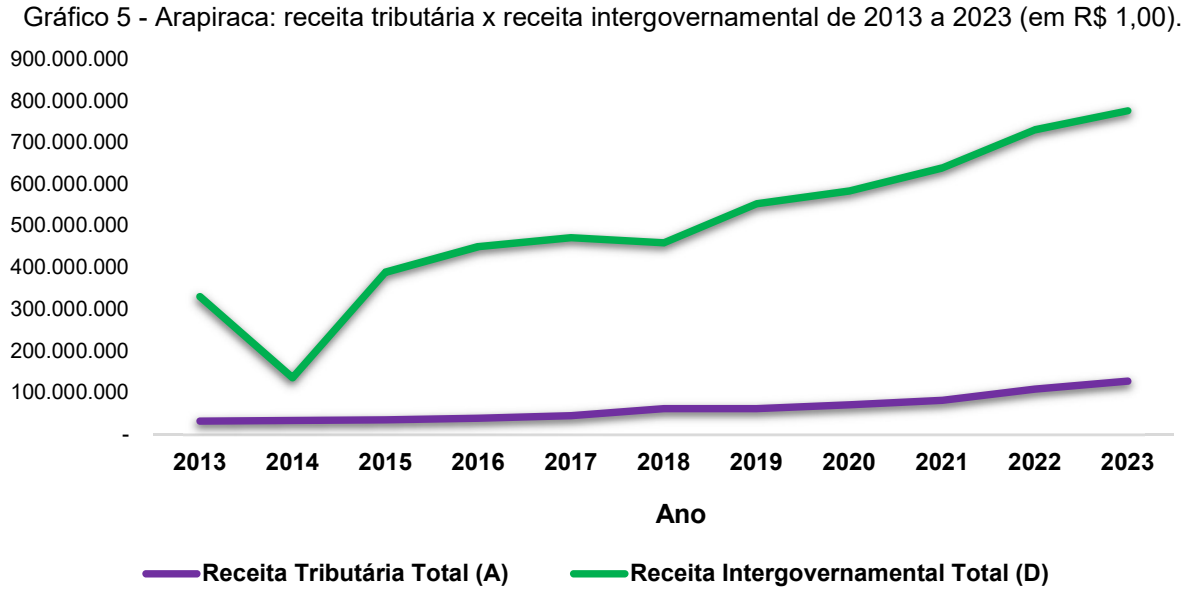
O Gráfico 4 apresenta a evolução das receitas orçamentárias do município de Arapiraca no período de 2013 a 2023. Com base nas informações trazidas pelo gráfico, é possível extrair das variáveis e da interação entre elas, as observações e conclusões a seguir.

A Receita Tributária Total (A), arrecadação própria do município, apresenta um crescimento estável ao longo do período de 2013 a 2022, tendo vivenciado um crescimento mais significativo no ano de 2023. Este crescimento, embora moderado, reflete um aumento contínuo da capacidade de arrecadação do município através de tributos próprios. Contudo, mesmo sendo contínuo, este crescimento não acompanha o ritmo das receitas intergovernamentais.

As receitas tributárias de IPTU (B) e ISSQN (C), componentes da Receita Tributária Total (A), seguem um padrão semelhante a esta com crescimento moderado e relativamente estável e contínuo, sem sofrerem variações bruscas. A Receita Intergovernamental Total (D) é, de longe, a maior fonte de receita de Arapiraca, superando em muito a Receita Tributária Total (A), e destaca-se pelo crescimento significativo ao longo dos anos, com pico perceptível em 2023, tendo enfrentado uma redução significativa no ano de 2014.

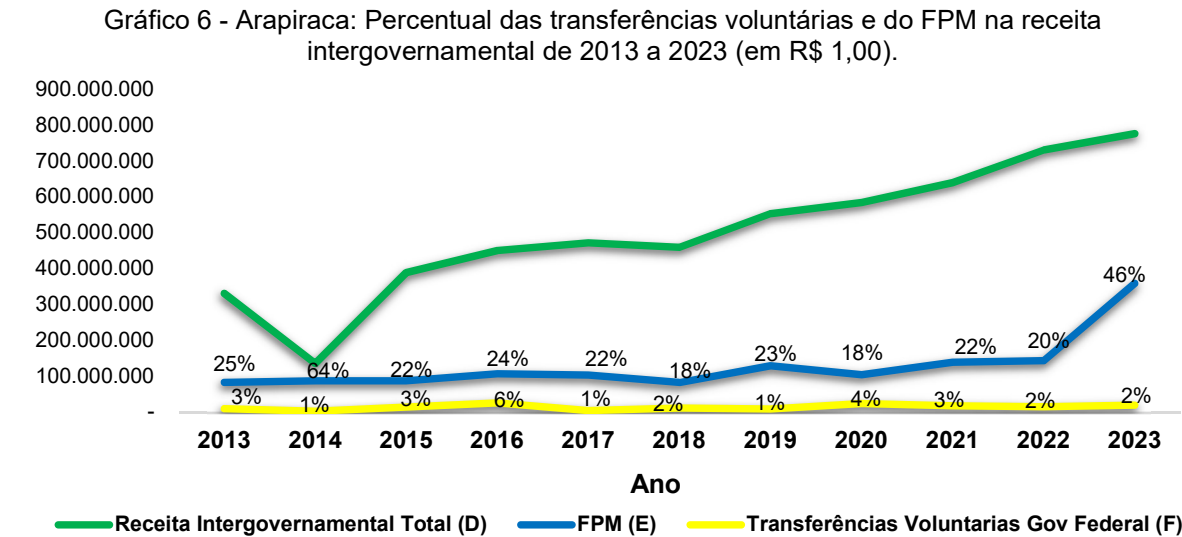
O FPM (E) apresentou comportamento estável até 2022, sem reduções, com um aumento mais acentuado em 2023. As Transferências Voluntárias (F) mostraram um crescimento irregular, com alguns picos, como nos anos de 2016, onde superou as receitas de IPTU e ISSQN e 2020, quando ultrapassou a receita de IPTU. Importante destacar que as TVs (F) apresentaram níveis de participação muito semelhantes aos dos recursos tributários (IPTU e ISSQN), o que indica a relevância das TVs para os orçamentos do município.

De maneira geral, a análise mostra que, embora Arapiraca tenha uma base tributária estável, a maior parte de seus recursos ainda provém de transferências intergovernamentais. As transferências voluntárias, por serem verbas discricionárias, oferecem uma oportunidade estratégica para o financiamento de projetos específicos de interesse local, influenciando as políticas e o planejamento orçamentário do município (Bijos, 2013).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 5 faz um comparativo entre a Receita Tributária Total (A) e a Receita Intergovernamental Total (D) de Arapiraca no período de 2013 e 2023, demonstrando que, ao longo destes anos, a RTT (A) mostra um crescimento moderado e constante, que, embora seja visível, é discreto em comparação com a RIT (D), que apresenta um aumento muito mais acentuado ao longo dos anos, com uma redução no ano de 2014 e pico em 2023. Esse crescimento expressivo da RIT (D) indica que o município recebeu muitos recursos de transferências, seja para custeio ou investimentos. A análise do gráfico revela que, entre 2013 e 2023, a RIT (D) cresceu em um ritmo muito superior à RTT (A), o que indica que a autonomia financeira do município é limitada. Embora haja um leve crescimento na arrecadação própria, a disparidade entre as duas receitas é clara e aumenta ao longo do tempo.

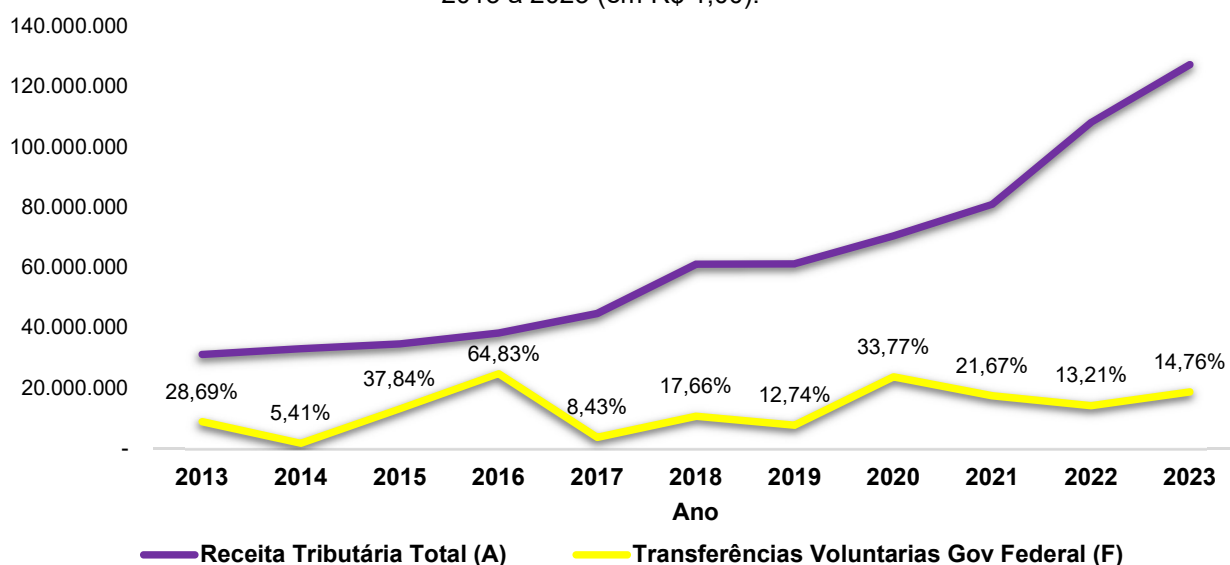


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 6 traz os percentuais das Transferências Voluntárias (F) e do FPM (E) na Receita Intergovernamental Total (D). Ele demonstra que o FPM (E) teve um padrão relativamente estável até 2022, com um salto significativo em 2023, onde a participação do FPM atingiu 46% da RIT (D). O aumento abrupto do FPM (D) em 2023 pode estar relacionado a alterações nas políticas de distribuição de recursos ou a um crescimento nas receitas federais destinadas ao município. Antes de 2023, o FPM (D) tinha uma participação variável, mas geralmente inferior a 25%, mostrando que outras fontes de transferências também eram relevantes. A predominância do FPM (D) na Receita Intergovernamental é notável, especialmente em 2023.

Já as Transferências Voluntárias (F) apresentam uma participação relativamente baixa na RIT (D), variando entre 1% a 6% ao longo do período, com um pico de 6% em 2018. Embora as Transferências Voluntárias tenham uma participação menor, elas ainda são importantes, especialmente em anos em que há a necessidade de financiamento para projetos específicos.

Gráfico 7 - Arapiraca: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$ 1,00).

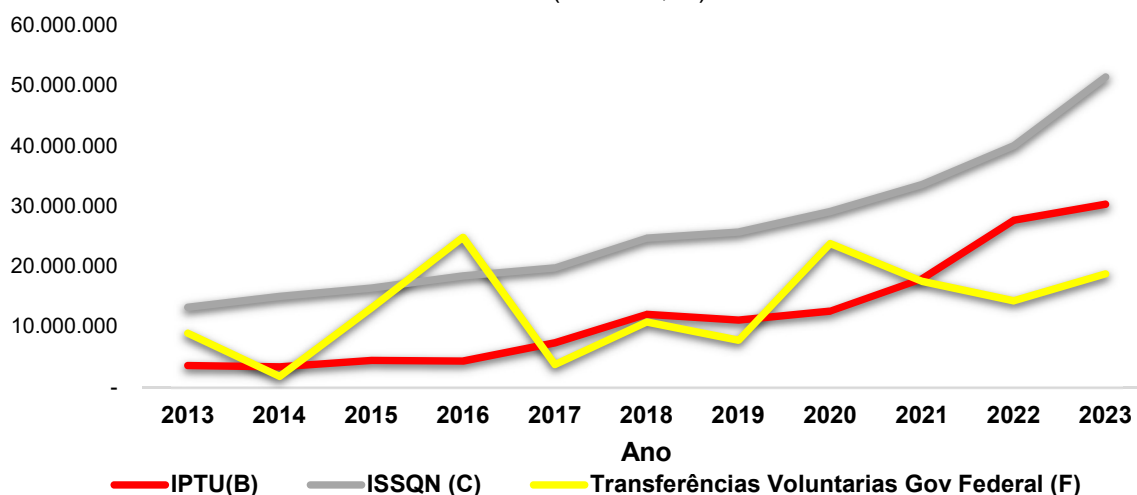


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

De acordo com o Gráfico 7, a Receita Tributária Total (A) apresenta um crescimento constante ao longo dos anos, especialmente após 2017, atingindo o valor mais alto em 2023. O crescimento é significativo, sugerindo uma maior arrecadação de tributos no município de Arapiraca e, em consequência, uma maior sustentabilidade financeira. Já as Transferências Voluntárias (F) apresentaram uma maior variação em comparação com a RTT (A). Inicialmente alta, a captação de TVs (F) sofre quedas acentuadas nos anos de 2014 e 2017, apresentando picos em 2016

e 2020, e uma tendência de leve declínio até 2023. A variação na porcentagem das Transferências Voluntárias (F) indica que o município teve períodos de maior e menor captação destes recursos, bem como, expõe a importância destes recursos que conseguem atingir patamares significativos frente às verbas próprias.

Gráfico 8 - Arapiraca: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$ 1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 8 expõe o comportamento das Transferências Voluntárias (F), demonstrando que estas verbas encontram-se em nível semelhante aos montantes das receitas tributárias de IPTU (B) e ISSQN (C), alcançando em alguns anos, como 2013, 2015 e 2020, níveis superiores às arrecadações de IPTU (B) e em 2016, chegou, inclusive, a superar as arrecadações de IPTU (B) e ISSQN (C). Vale, ainda, destacar outra informação importante que pode ser extraída do Gráfico 8, referente à existência de oscilações na linha correspondente à variável transferências voluntárias (F), com declínios significativos em 2014 e 2017, o que pode ser indicativo de dificuldades enfrentadas pela gestão municipal no processo de captação destas verbas.

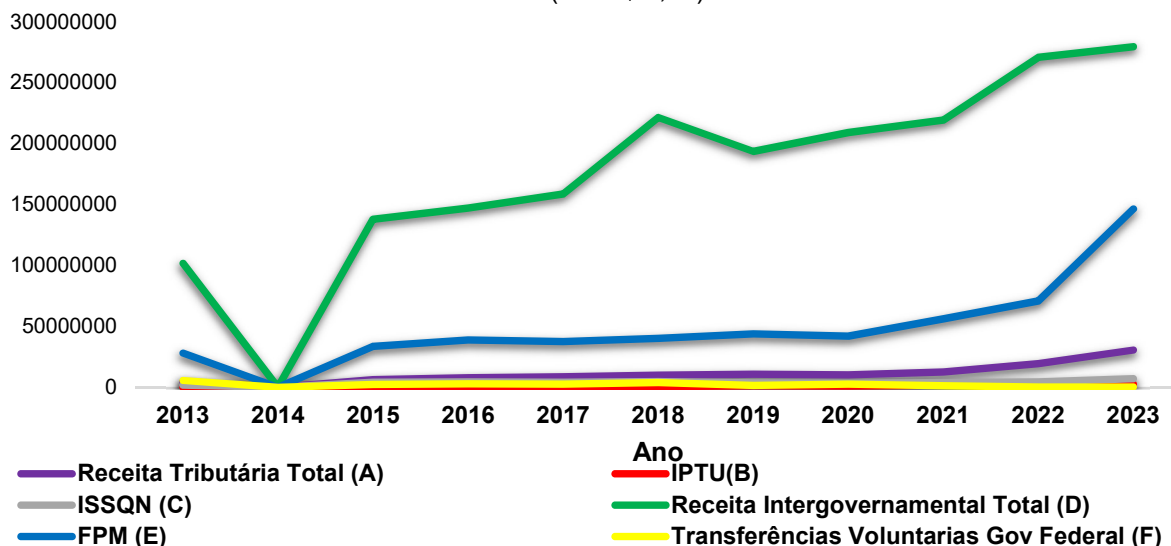
4.3.2 Palmeira dos Índios

Palmeira dos Índios é a quarta maior cidade do estado de Alagoas, estando localizada a cerca de 136 km da capital Maceió. Possui a segunda maior população da Região Metropolitana do Agreste alagoano e tem na prestação de serviços, na agropecuária e na indústria suas principais atividades econômicas (IBGE, 2022).

Antes de apresentar as análises da situação orçamentária do município, faz-se

importante destacar que houve uma lacuna no ano de 2014, tendo em vista a ausência dos dados orçamentários deste ano no SICONFI/FINBRA, motivo pelo qual, os dados referentes a este ano foram desconsiderados e representados nos gráficos pelo número 0 (zero).

Gráfico 9 - Palmeira dos Índios: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$ 1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

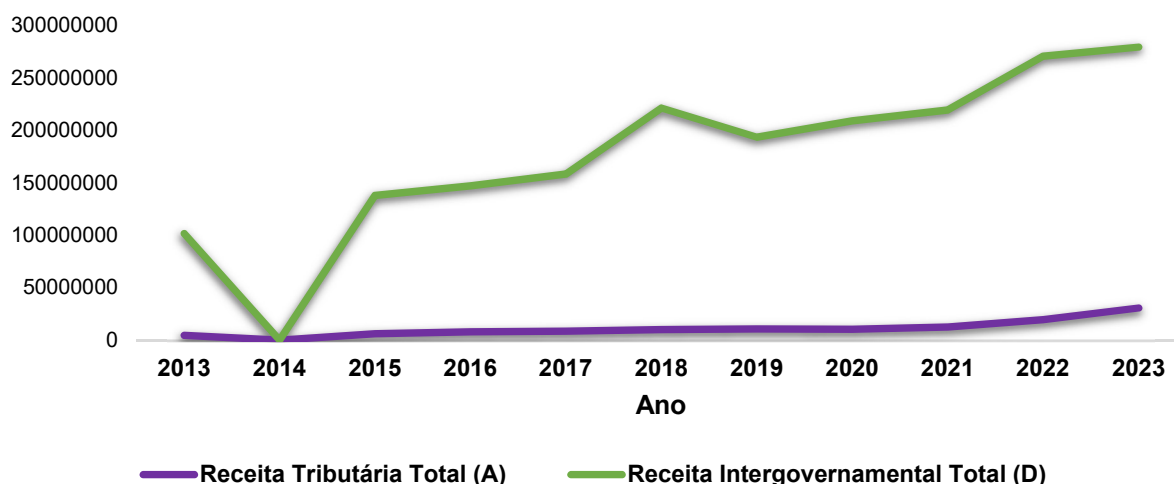
O Gráfico 9 apresenta a dinâmica das receitas de Palmeira dos Índios, evidenciando o impacto das diferentes fontes de recursos no orçamento municipal ao longo do período de 2013 a 2023. A Receita Tributária Total (A) apresenta uma tendência de crescimento contínuo ao longo do período, especialmente a partir de 2020 que pode ser um resultado de políticas fiscais mais eficazes. O IPTU (B) mostra um crescimento discreto, com uma leve inclinação ao longo do tempo. Embora o crescimento seja moderado, ele é constante, indicando uma arrecadação estável do IPTU. O ISSQN (C) mostra uma estabilidade com um crescimento muito lento, o que demonstra que o município provavelmente não vivenciou um significativo desenvolvimento econômico no período.

A Receita Intergovernamental Total (D) apresenta um crescimento acentuado até 2017, seguido de oscilações, com picos em 2018 e 2022. As receitas intergovernamentais, embora voláteis, representam uma parte significativa das finanças municipais. O FPM (E) permaneceu quase constante, com leve aumento ao longo dos anos, tendo um crescimento mais acentuado no ano de 2023.

As Transferências Voluntárias (F) se mantiveram relativamente estáveis até 2019. A partir de 2020, entraram em declínio, atingindo valores mais baixos em 2022 e 2023. Esse comportamento pode indicar uma menor relevância dessas

transferências para a gestão ou dificuldades na captação desses recursos.

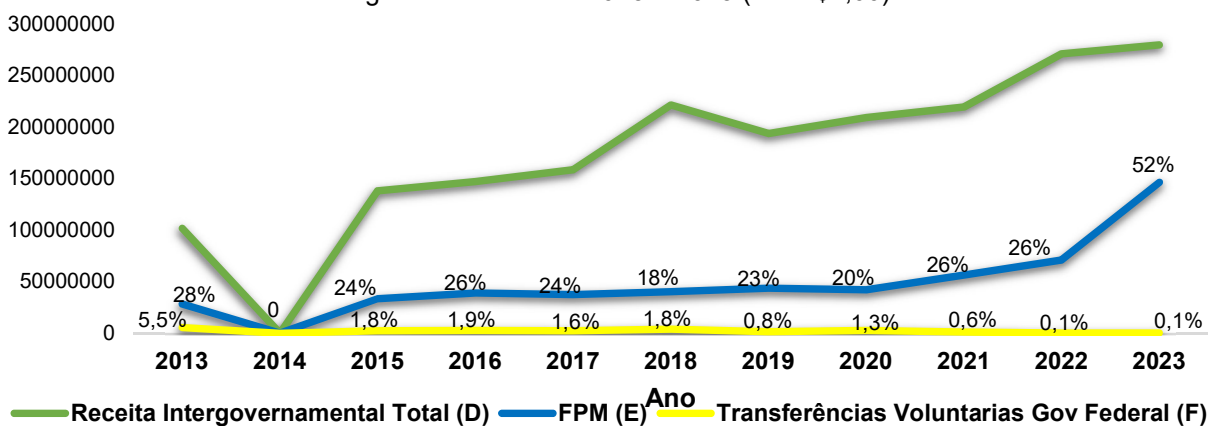
Gráfico 10 - Palmeira dos Índios: Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 10 compara a Receita Tributária Total (A) e a Receita Intergovernamental Total (D) do município de Palmeira dos Índios entre os anos de 2013 a 2023. De acordo com o gráfico, a Receita Tributária Total (A) começa em um nível baixo, alcançando um pequeno aumento a partir de 2021, sem, contudo, atingir um significativo crescimento, permanecendo ao longo de todo o período em níveis relativamente baixos com crescimento leve e gradual. O pico da RTT (A) é alcançado em 2023, mas mesmo assim, o crescimento é modesto em comparação com a Receita Intergovernamental Total (D). A Receita Intergovernamental Total (D) apresenta um volume superior ao da RTT (A), seguindo uma linha constante de crescimento no decorrer dos anos, com picos em 2018 e 2023.

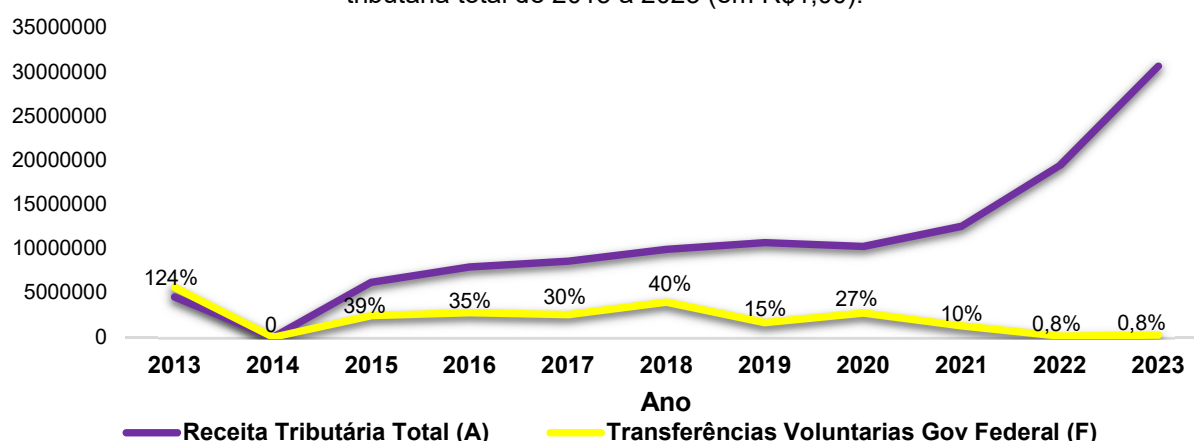
Gráfico 11 - Palmeira dos Índios: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 11 expõe os percentuais de participação do FPM (E) e das Transferências Voluntárias (F) na Receita Intergovernamental Total (D) do município de Palmeira dos Índios entre 2013 e 2023. Observa-se que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) manteve-se equilibrado, oscilando entre 18% e 28% da RIT (D) com pico em 2023, quando atingiu 52% das receitas intergovernamentais, representando o maior montante da RIT (D), o que demonstra a importância deste recurso para a composição orçamentária do município. As Transferências Voluntárias (F) apresentaram um comportamento estável e baixo durante todo o período, não representando montante significativo na composição da RIT (D). Iniciando, em 2013, em 5,5% da receita intergovernamental, enfrentaram uma redução em 2015, mantendo-se nos anos seguintes em percentuais inferiores a 2%, atingindo em 2022 e 2023 seus piores resultados, 0,1%.

Gráfico 12 - Palmeira dos Índios: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$1,00).

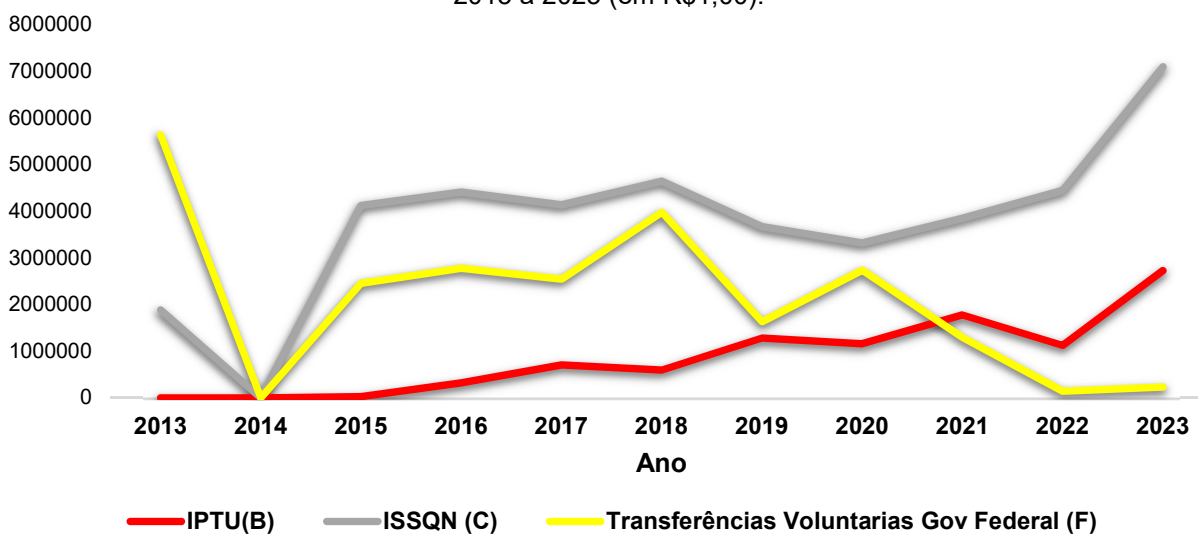


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 12 mostra a porcentagem das Transferências Voluntárias (F) em um comparativo com a Receita Tributária Total (A), demonstrando que, embora as TVs (F), conforme explicitado no Gráfico 11, não representem um montante significativo para a composição das receitas intergovernamentais, no que pertine à Receita Tributária Total (A) estas verbas comportaram-se, em alguns anos, de forma diferente. Em 2013, por exemplo, atingiram valores superiores à receita tributária (124%), apresentando entre 2015 e 2018 valores significativos que oscilaram entre 30 e 40% da receita tributária, enfrentando, contudo, um declínio a partir de 2019, culminando em uma queda drástica em 2022 e 2023. Ademais, enquanto a obtenção de TVs (F) enfrenta quedas, nota-se um crescimento constante ao longo do período na arrecadação tributária com um aumento mais acentuado a partir de 2020 que atinge o seu pico no ano de 2023.

Embora o aumento da arrecadação própria seja positiva do ponto de vista da autonomia, a redução na captação de transferências voluntárias pode representar um risco, especialmente se a economia local enfrentar dificuldades que comprometam a arrecadação própria. Portanto, é crucial que o município continue a diversificar suas fontes de receita ao mesmo tempo em que mantém a eficiência na arrecadação tributária.

Gráfico 13 - Palmeira dos Índios: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 13 mostra a interação entre as receitas tributárias de IPTU (B) e ISSQN (C) e as Transferências Voluntárias (F), explicitando que IPTU obteve um crescimento estável e gradual ao longo do tempo, com um aumento mais notável a partir de 2022, que culmina em um aumento mais significativo em 2023. Esse crescimento constante do IPTU pode indicar que o município melhorou sua gestão tributária. O ISSQN, apresenta uma trajetória relativamente volátil em comparação ao IPTU. Após um crescimento acentuado entre 2013 e 2015, há uma estabilização com pequenas oscilações até 2018. A partir de 2022, a linha mostra uma leve tendência de alta, com um aumento mais significativo em 2023. As variações no ISSQN sugerem uma economia de serviços sujeita a flutuações, que podem estar ligadas ao desempenho econômico do setor de serviços. O crescimento mais expressivo em 2023 pode indicar uma recuperação ou expansão econômica local. O crescimento das receitas de IPTU e ISSQN demonstra um fortalecimento da capacidade de arrecadação do município.

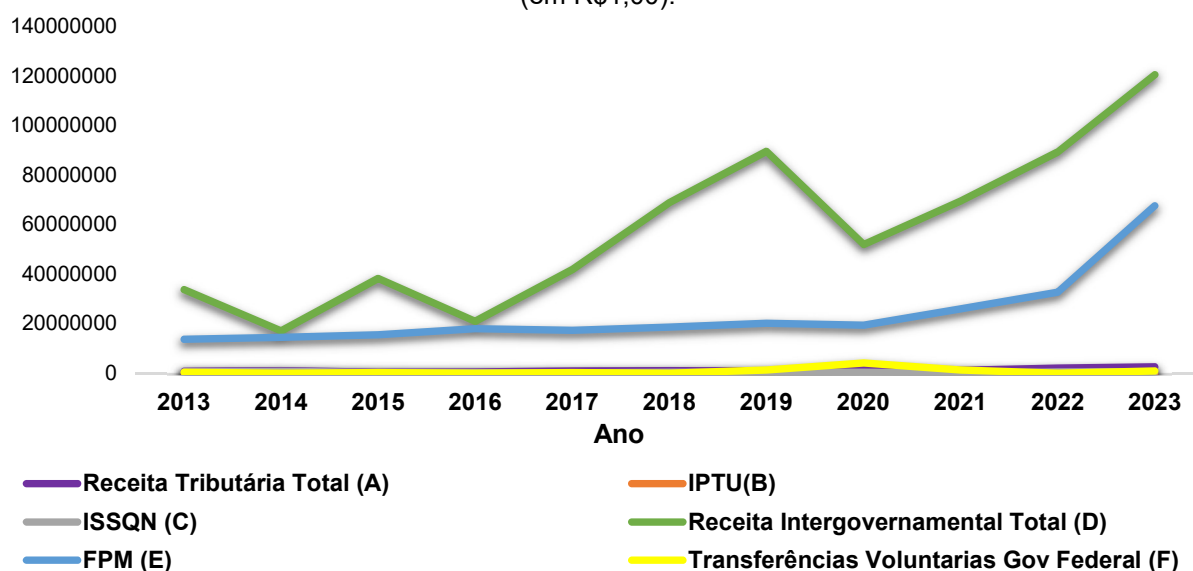
As Transferências Voluntárias (F) apresentaram um comportamento estável com algumas oscilações. Após um pico em 2013 (superando IPTU e ISSQN),

seguiram por um período de relativa estabilidade até 2019. De 2020 em diante a linha mostra uma tendência de declínio, atingindo valores muito baixos em 2022 e 2023. O declínio constante após 2020 pode sugerir uma redução na prioridade de tais transferências ou dificuldades do município em acessar esses recursos.

4.3.3 Lagoa da Canoa

Lagoa da Canoa é um município alagoano localizado na região central do estado de Alagoas e pertencente à RMA. Possui uma população de 18.457 habitantes e um percentual de dependência de receitas externas de 92,23%. Suas principais atividades econômicas são a agropecuária e a prestação de serviços (IBGE, 2022).

Gráfico 14 - Lagoa da Canoa: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



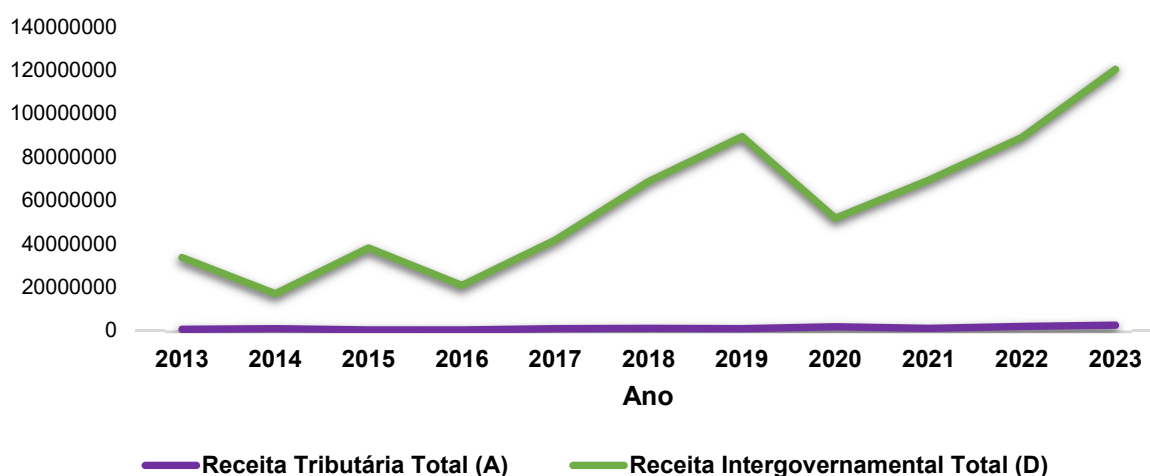
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 14 mostra a evolução das receitas de Lagoa da Canoa de 2013 a 2023. A Receita Tributária Total (A) apresentou um crescimento lento e contínuo, semelhante ao comportamento do IPTU (C) e do ISSQN (B), que mostraram valores baixos e estáveis, refletindo baixa arrecadação municipal.

A Receita Intergovernamental Total (D) teve um crescimento de 2016 a 2019, caiu em 2020 e retomou a alta até atingir o pico em 2023. O FPM (E) exibiu um crescimento moderado e consistente, com um aumento mais acentuado em 2023. O gráfico revela que as receitas intergovernamentais se destacaram como a maior fonte de recursos do município a partir de 2017.

As Transferências Voluntárias (F) mostraram oscilações ao longo do período, começando em um patamar intermediário e apresentando variações entre 2015 e 2018. O crescimento acelerou até 2020, quando alcançaram seu pico, seguido por um declínio até 2022, quando não houve captação de Transferências Voluntárias. No entanto, houve uma recuperação em 2023. A análise indica que, apesar da volatilidade, as transferências voluntárias foram uma fonte importante de recursos, superando a Receita Tributária Total (A) entre 2019 e 2021.

Gráfico 15 - Lagoa da Canoa: Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



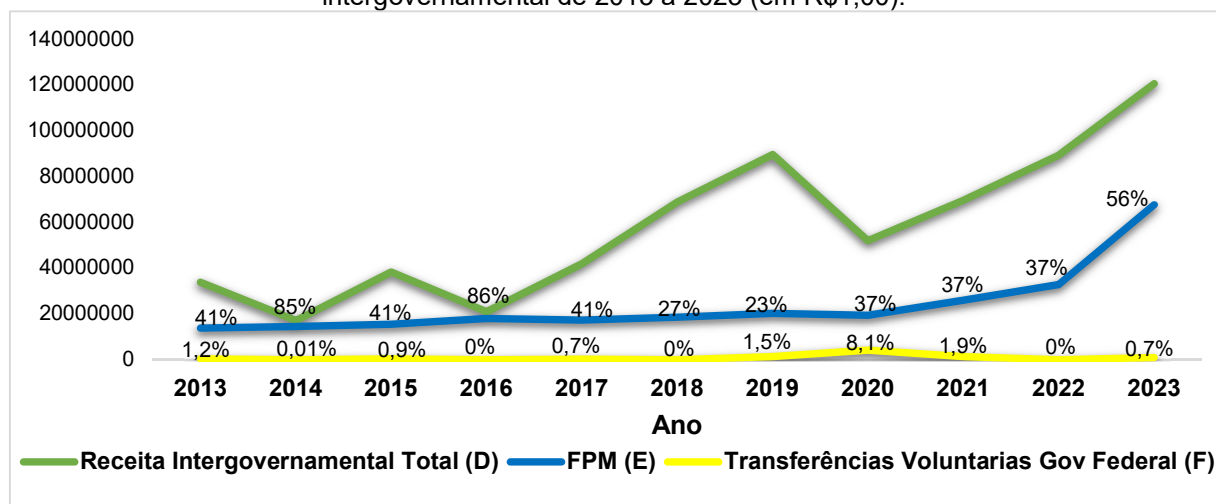
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 15 traz a comparação entre a Receita Tributária Total (A) e a Receita Intergovernamental Total (D). A RTT (A) mostrou um crescimento muito discreto e quase imperceptível ao longo do período de 2013 a 2023. Os valores permaneceram baixos, sem grandes variações entre os anos. Este comportamento sugere que as receitas próprias do município, derivadas da arrecadação de impostos e taxas, não apresentaram evolução significativa ao longo da década. Esse cenário demonstra uma baixa arrecadação própria e a necessidade de estratégias para aumentar a eficiência tributária.

A RIT (D) apresentou uma tendência de crescimento acentuada ao longo dos anos, especialmente a partir de 2016, com um pico significativo em 2019, seguido de uma queda em 2020, e depois uma retomada do crescimento, que se intensifica até 2023. O crescimento expressivo da Receita Intergovernamental (D) indica que Lagoa da Canoa se tornou cada vez mais dependente de repasses. Os aumentos a partir de 2017 podem estar associados a políticas de ampliação de transferências intergovernamentais, como o aumento dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou de programas específicos de suporte financeiro.

A diferença entre as duas variáveis é notável, com a RIT (D) sendo muito mais alta do que a RTT (A) ao longo de todo o período. Isso ressalta uma forte dependência do município quanto às transferências de outras esferas de governo, enquanto a arrecadação própria se mantém praticamente estagnada.

Gráfico 16 - Lagoa da Canoa: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).

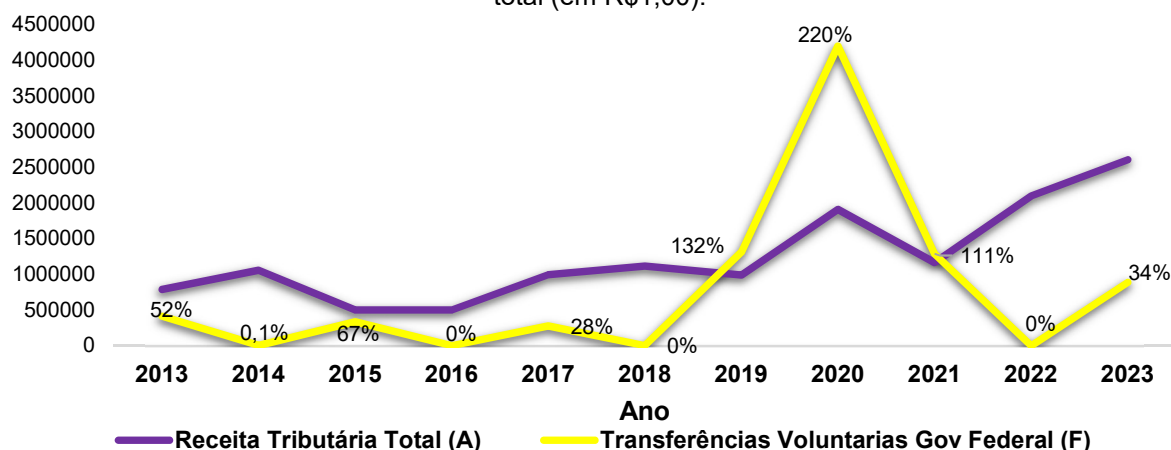


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 16 explicita o percentual das Transferências Voluntárias (F) e do FPM (E) na Receita Intergovernamental Total (D) de Lagoa da Canoa. O FPM (E) manteve-se relativamente estável em termos percentuais até 2019, quando começou a crescer significativamente, atingindo 56% da Receita Intergovernamental Total em 2023. As Transferências Voluntárias (F), se mantiveram extremamente baixas ao longo de todo o período, com valores percentuais oscilando entre 0% e 1,5%, sendo praticamente irrelevante nos últimos anos (0,7% em 2023) frente à RIT (D).

A baixa participação das transferências voluntárias na receita intergovernamental sugere que Lagoa da Canoa não tem captado recursos significativos por meio de convênios ou contratos de repasse com o governo federal. Isso pode ser resultado de limitações na capacidade técnica de apresentar projetos, falta de iniciativas para acessar esses recursos, priorização de outras formas de transferências ou por questões políticas pela falta de alinhamento entre executivo municipal e federal. A diversificação das fontes de receitas, com investimentos em capacitação técnica para elaborar e gerenciar convênios, somada ao aperfeiçoamento da arrecadação de receitas próprias, é crucial para uma gestão financeira mais equilibrada e menos vulnerável a variações na economia local.

Gráfico 17 - Lagoa da Canoa: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total (em R\$1,00).

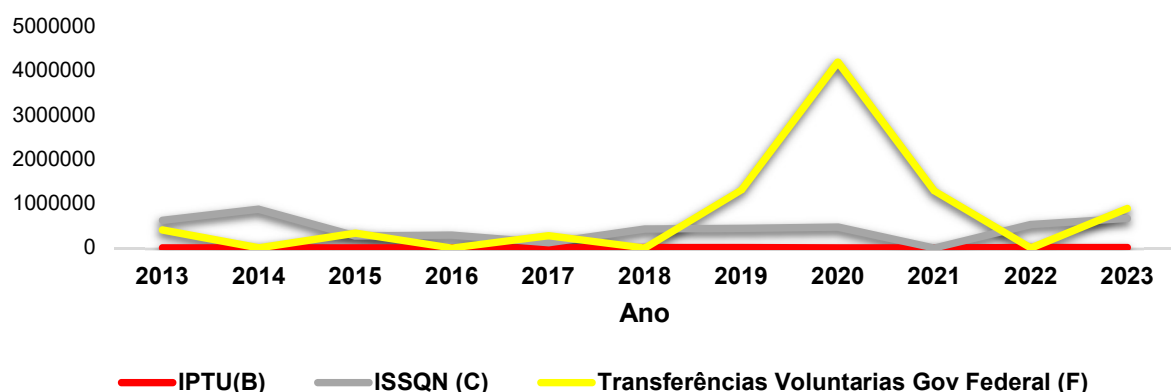


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 17 apresenta as porcentagens das Transferências Voluntárias (F) em comparação com a Receita Tributária Total (A). A RTT (A) apresenta uma linha de crescimento moderada e contínua com picos nos em 2014, 2020 e 2023. As TVs (F) mostram uma grande variabilidade ao longo dos anos, com períodos de ausência total (2016, 2018 e 2022) e outros de grande aumento (2019 e 2020).

Frente à receita tributária, em 2020, as Transferências Voluntárias (F) superaram amplamente a RTT (A), representando um valor mais de duas vezes maior. Os anos de baixa (2016, 2018 e 2022) indicam que o município pode ter enfrentado dificuldades adicionais sem esses recursos. A Receita tributária apresenta uma tendência de crescimento moderado ao longo do tempo, enquanto as transferências voluntárias mostram grande oscilação.

Gráfico 18 - Lagoa da Canoa: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

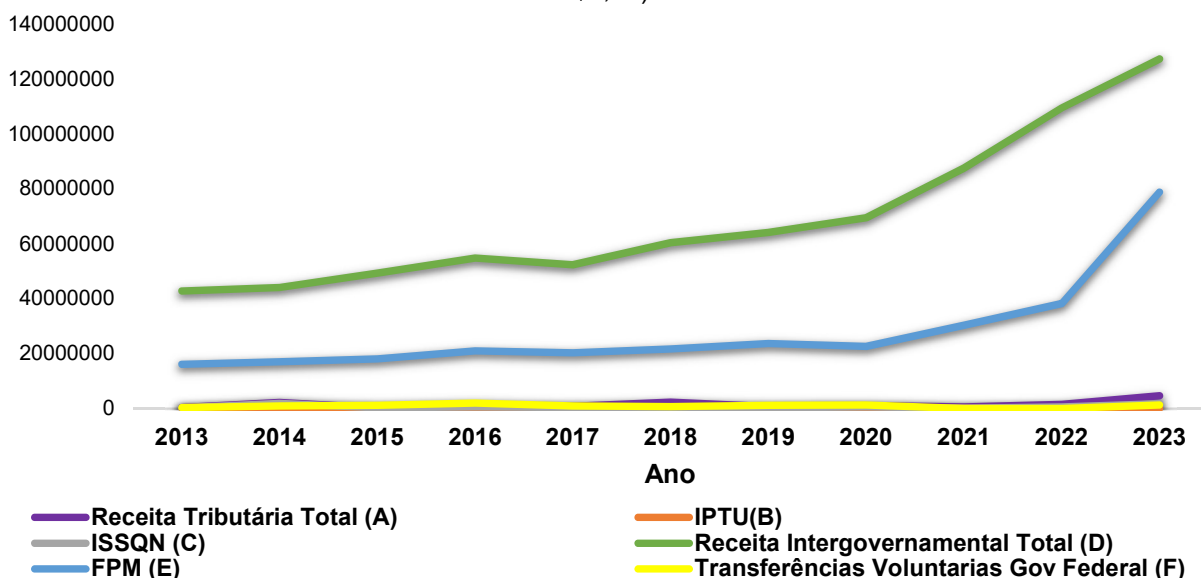
O Gráfico 18 ilustra o comportamento das receitas tributárias municipais (IPTU e ISSQN) e das Transferências Voluntárias em Lagoa da Canoa, no período de 2013 a 2023. A receita de IPTU manteve-se relativamente estável e baixa, sem grandes

variações ao longo dos anos, vivenciado um ligeiro aumento em 2018 e em 2023. A receita de ISSQN alcançou um valor superior ao IPTU e às transferências voluntárias em 2013, com uma curva oscilante tendente ao declínio até 2021, tendo apresentado um aumento em 2022 e 2023. As Transferências Voluntárias (F) apresentaram grande volatilidade, começaram em um patamar intermediário, seguido de um período oscilações baixas entre 2015 e 2018, com uma aceleração do crescimento até 2020, ano em que o pico das captações é alcançado, seguido de um novo declínio de 2020 a 2022, voltando a crescer em 2023. A análise evidencia uma forte relevância das transferências voluntárias em comparação com as verbas de IPTU e ISSQN, que, embora substanciais em alguns anos, são altamente instáveis.

4.3.4 Traipu

Traipu é o município da Região Metropolitana do Agreste alagoano com a maior extensão territorial (681,577km²), tendo uma população de 23.565 habitantes. Possui um dos menores IDH da região (0,532) e tem como suas principais bases econômicas a agropecuária e a prestação de serviços (IBGE, 2022).

Gráfico 19 - Traipu: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

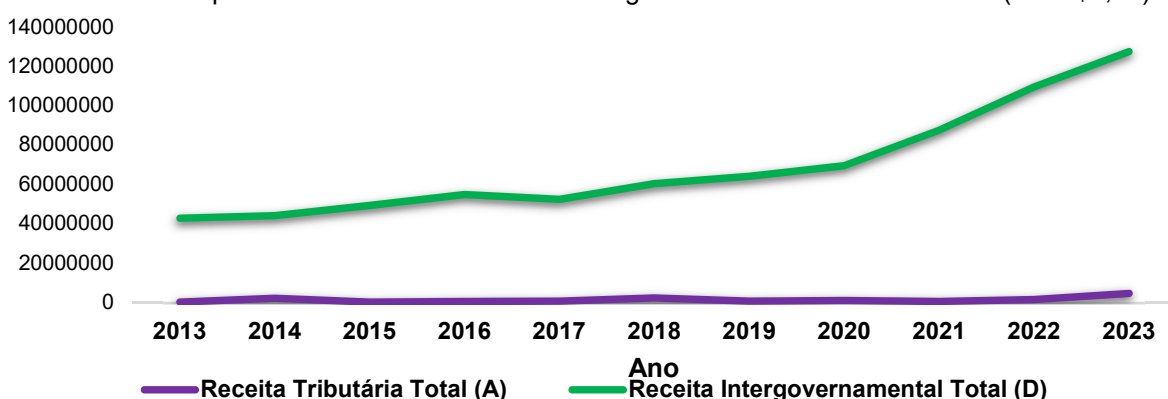
O Gráfico 19 mostra a dinâmica das receitas orçamentárias de Traipu entre 2013 e 2023, destacando diferentes fontes. A Receita Tributária Total (A) manteve-se estável com um crescimento modesto, aumentando significativamente a partir de 2021 e alcançando seu pico em 2023, possivelmente devido a melhorias na arrecadação

ou mudanças na economia local. O IPTU (B) teve baixa arrecadação em todo o período e o ISSQN (C) mostra variações mais significativas ao longo dos anos, o que sugere potencial não explorado para a arrecadação direta no município.

A Receita Intergovernamental Total (D) cresceu de forma constante e estável até 2020, com uma elevação mais acentuada de 2021 a 2023. O FPM (E) mostrou crescimento contínuo ao longo do período. As Transferências Voluntárias (F) apresentaram um comportamento oscilante, não sendo muito significativas em comparação com as receitas intergovernamentais. Contudo, frente às receitas tributárias comportaram-se de forma relevante, ultrapassando-as em vários anos, com destaque para 2015, 2016, 2019 e 2020, quando as TVs tiveram seus picos.

O gráfico revela que Traipu é fortemente sustentado por receitas intergovernamentais e que a arrecadação local (IPTU e ISSQN) é relativamente baixa. Expõe, ainda, que as transferências voluntárias são uma oportunidade para o município ampliar suas receitas, mas para isso precisa de uma gestão mais organizada.

Gráfico 20 - Traipu: Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).

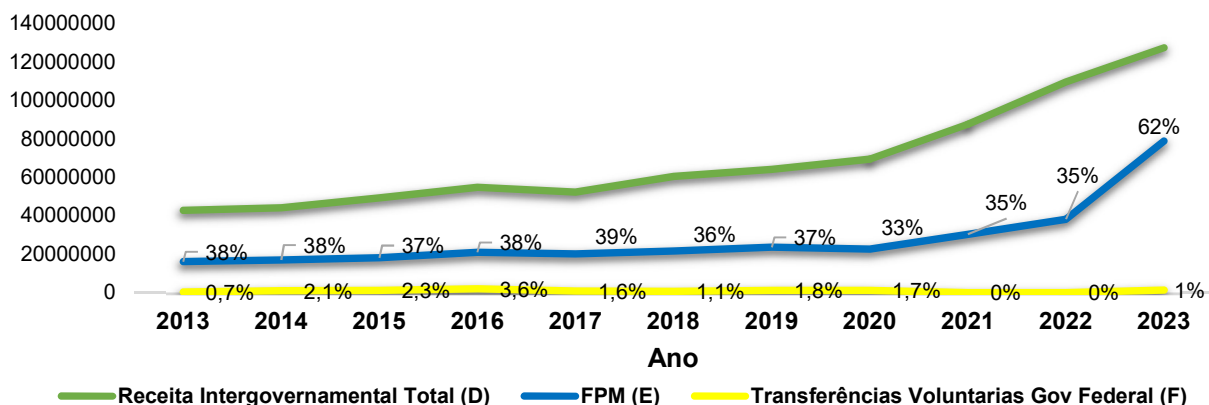


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 20 apresenta o comportamento da Receita Tributária Total (A) e da Receita Intergovernamental Total (D) do município de Traipu. A RTT (A) se manteve praticamente estável durante todo o período analisado, com variações mínimas, o que indica que as receitas oriundas de tributos próprios não tiveram um crescimento significativo ao longo dos anos, possuindo um volume de arrecadação significativamente inferior à RIT (D) que, ao contrário da RT (A), apresentou um crescimento contínuo ao longo dos anos, que se acentua a partir de 2020, sugerindo um aumento progressivo das transferências recebidas de outras esferas governamentais. Este cenário aponta que o município depende muito de transferências recebidas de outras esferas de governo, o que pode refletir tanto

limitações na arrecadação própria quanto pode representar um campo de oportunidades e políticas de captação de recursos intergovernamentais.

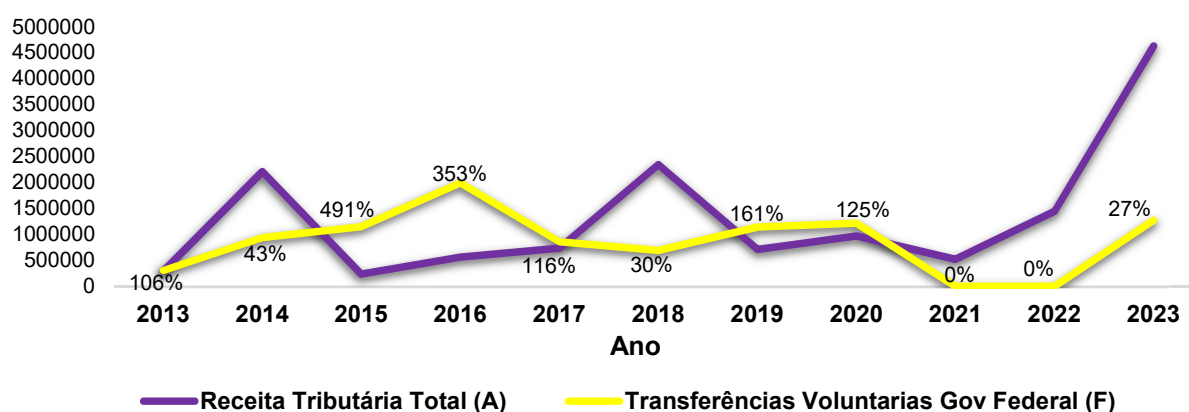
Gráfico 21 - Traipu: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 21 analisa o percentual do FPM (E) e das Transferências Voluntárias (F) na composição da Receita Intergovernamental Total (D). A RIT (D) apresenta um crescimento notável e constante ao longo dos anos, especialmente a partir de 2020. A participação do FPM (E) na RIT (D) se manteve relativamente estável o que indica que o FPM foi uma fonte consistente de recursos intergovernamentais para o município durante grande parte do período, alcançando os maiores valores em 2023, sendo, neste ano, a principal fonte da RIT (D). As Transferências Voluntárias (F) apresentam uma participação muito pequena na RIT (D).

Gráfico 22 - Traipu - Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

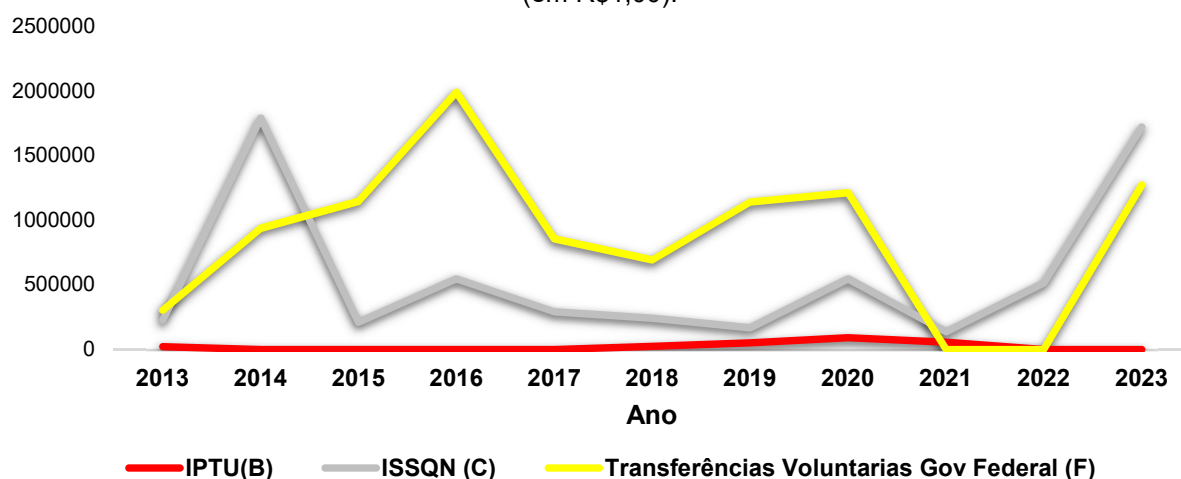
O Gráfico 22 mostra a porcentagem das Transferências Voluntárias (F) frente à Receita Tributária Total (A) para cada ano em Traipu. A RTT (A) apresenta oscilações consideráveis ao longo do período analisado, com um aumento

significativo em 2023 o que pode indicar uma recuperação ou esforço concentrado do município para melhorar suas finanças.

As TVs (F) apresentaram uma grande variabilidade, com picos em 2015, 2016, 2019 e 2020, seguidos por quedas acentuadas nos anos de 2021 e 2022, quando o município teve uma ausência completa desse tipo de receita, o que indica uma possível instabilidade na gestão financeira municipal. A elevada flutuação enfrentada pelas TVs (F) e pela RTT (A) aponta para a necessidade de uma estratégia de planejamento orçamentário de longo prazo mais consistente.

Por fim, o gráfico expõe que as TVs (F) em boa parte do período apresentaram resultados de captações superiores às de verbas próprias (tributárias), tendo sido identificados picos em 2016 e 2019 com percentuais elevadíssimos frente à RTT (A), o que retrata a importância destas verbas para a composição orçamentária do município.

Gráfico 23 - Traipu: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 23 apresenta a interação das receitas tributárias de IPTU (B) e ISSQN (A) e das Transferências Voluntárias (F). É possível verificar que o IPTU (B) se mantém estável ao longo de todo o período e que o valor arrecadado é consistentemente baixo e não apresenta variações significativas. Por outro lado, o ISSQN (C) mostra variações mais significativas ao longo dos anos. Em 2014 há um aumento significativo, seguido por uma queda acentuada em 2015. A partir de 2016, a linha mostra uma tendência de flutuação, com um pico em 2023, esse cenário pode indicar um aquecimento na prestação de serviços no município ou melhorias na arrecadação deste imposto. O ISSQN (C) reflete a atividade econômica do setor de serviços, e as flutuações podem estar associadas a variações na atividade econômica

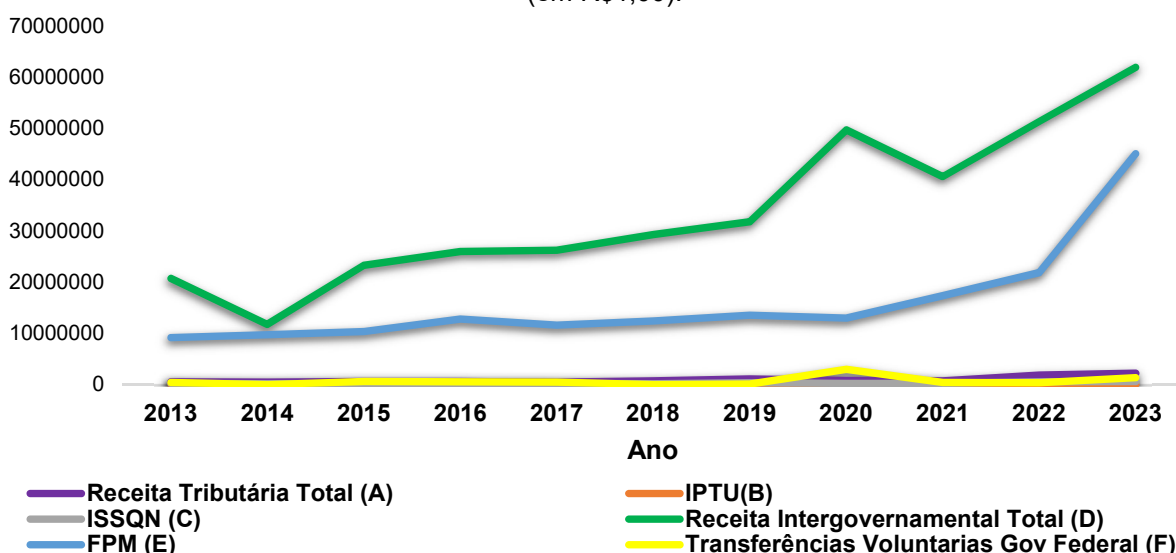
local ou mudanças na legislação municipal que afetaram a base de cálculo ou a alíquota.

As Transferências Voluntárias (F) apresentaram alta volatilidade ao longo dos anos. Observa-se um aumento significativo em 2016, seguido de um declínio em 2017, mantendo-se até 2020, com uma queda drástica em 2021 e 2022 e uma nova ascensão em 2023. Essas flutuações podem indicar que a gestão fiscal, mesmo demonstrando interesse em obter este tipo de verba apresenta uma postura de instabilidade na gestão fiscal, o que indica a existência de dificuldades nesta seara. Ainda assim, pelo gráfico, é possível constatar que as TVs (F) representaram uma verba importante para o município, estando em muitos anos em posição superior às verbas de IPTU (B) e ISSQN (C), sendo, portanto, uma opção interessante para o incremento das finanças do município.

4.3.5 Coité do Nóia

Segundo menor município da RMA, Coité do Nóia possui um território de 88,759 Km² e uma população de 10.810 habitantes. A principal atividade econômica da cidade é a agropecuária (IBGE, 2022).

Gráfico 24 - Coité do Nóia: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



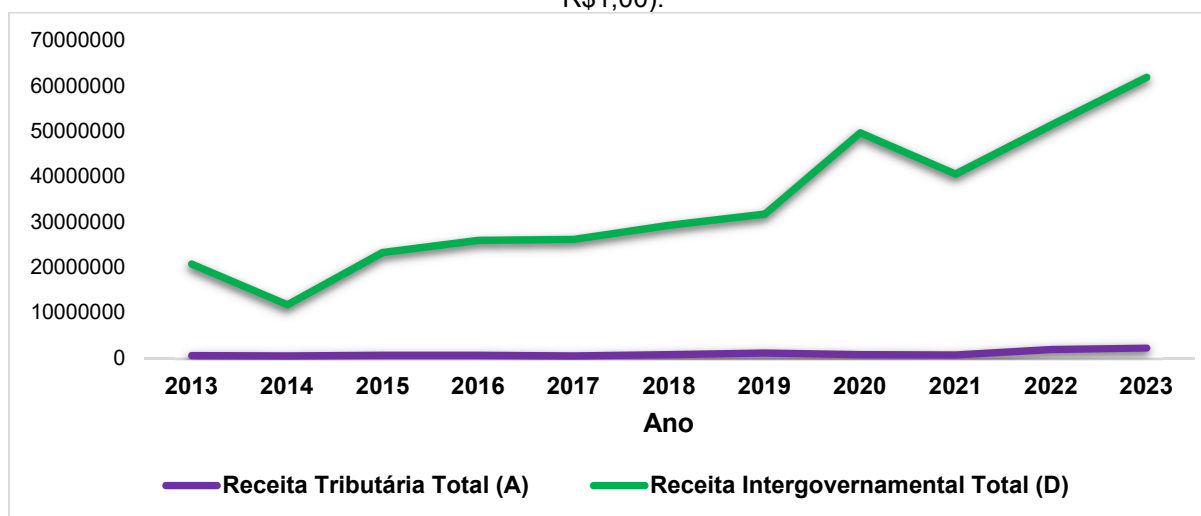
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 24 ilustra o comportamento das receitas de Coité do Nóia de 2013 a 2023. A Receita Tributária Total (A) apresentou um crescimento baixo e constante, com um aumento mais notável a partir de 2021, possivelmente indicando melhorias

na capacidade de arrecadação do município. O IPTU (B) permaneceu praticamente estável e com valores baixos durante todo o período, o que pode refletir baixa valorização imobiliária, ineficiência na arrecadação ou uma base de contribuintes limitada. O ISSQN (C) também se manteve estável e representou uma pequena parcela da RTT(A), sugerindo uma economia local pouco dinâmica no setor de serviços ou dificuldades em ampliar a arrecadação deste imposto.

A Receita Intergovernamental Total (D) teve um crescimento significativo, especialmente a partir de 2019, com um grande salto em 2023, indicando aumento nos repasses do governo estadual ou federal. O FPM (E) cresceu de forma constante ao longo dos anos, evidenciando sua importância para as finanças locais, sendo a principal verba da Receita Intergovernamental Total (D). As Transferências Voluntárias (F) apresentaram-se voláteis, com pico em 2020 e quedas drásticas em 2014 e 2018. Em comparação com a RTT (A) apresentou volume semelhante, superando-a em alguns anos (2015, 2017 e 2020) o que demonstra a importância destas verbas para o orçamento municipal.

Gráfico 25 - Coité do Nóia: Receita tributária X receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).

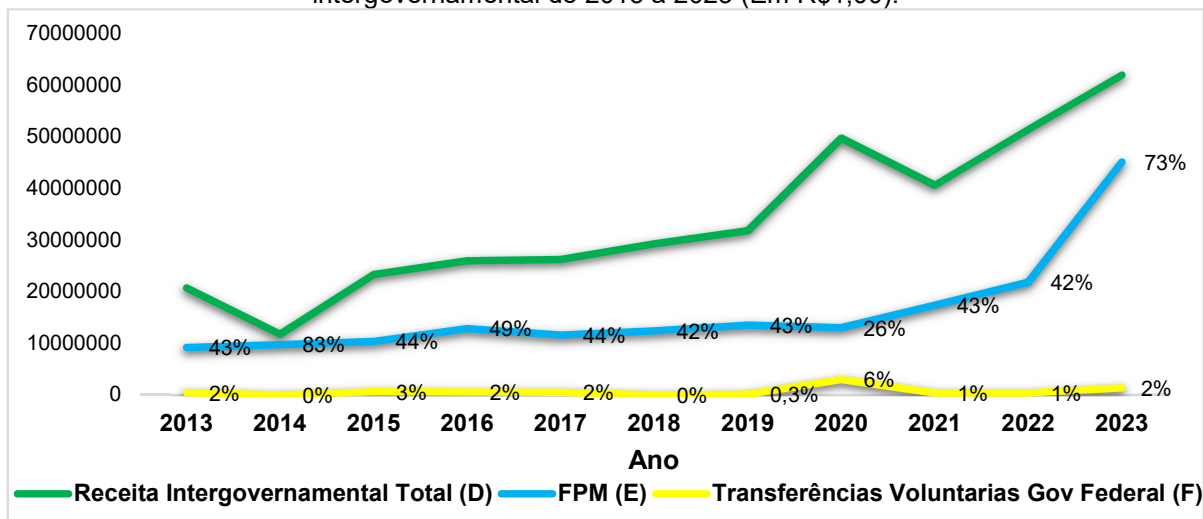


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 25 apresenta a comparação entre a Receita Tributária Total (A) e a Receita Intergovernamental Total (D). A RTT (A) permanece praticamente constante ao longo dos anos, com valores baixos em comparação à RIT(D). Isso indica uma arrecadação própria reduzida e sem grandes variações ao longo do tempo. A RIT (D) mostra um crescimento significativo, especialmente a partir de 2019, com um salto ainda maior em 2023. Este crescimento é contínuo ao longo do período analisado, com alguns pequenos declínios temporários. O gráfico deixa claro que o município de

Coité do Noia depende fortemente de receitas intergovernamentais. A discrepância entre as duas linhas mostra que, enquanto a receita tributária própria do município permanece praticamente estável, as transferências intergovernamentais apresentam um crescimento constante, representando a principal fonte de renda do município.

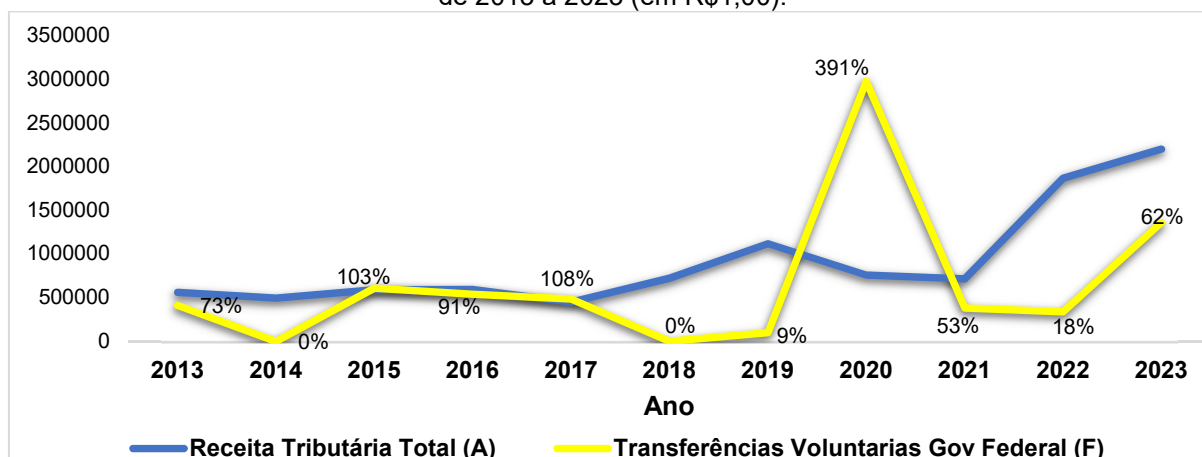
Gráfico 26 - Coité do Nóia: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (Em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 26 expõe o percentual do FPM (E) e das Transferências Voluntárias (F) na Receita Intergovernamental Total (D). A RIT (D) mostra um crescimento acentuado ao longo do período analisado, com queda significativa em 2014, mas com recuperação nos anos seguintes, especialmente a partir de 2019. Em 2023, a receita intergovernamental total atingiu seu máximo. O FPM (E) teve um comportamento constante ao longo dos anos, mantendo-se sempre como parte significativa da receita intergovernamental, particularmente em 2023. As Transferências Voluntárias (F) têm uma participação extremamente baixa na receita intergovernamental, com poucas variações ao longo dos anos. Esse gráfico sugere que a sustentabilidade fiscal de Coité do Nóia está fortemente vinculada aos repasses intergovernamentais, dos quais, o FPM continua sendo um componente crucial. As transferências voluntárias do governo federal, embora presentes, têm uma contribuição quase insignificante na composição da RIT (D) do município.

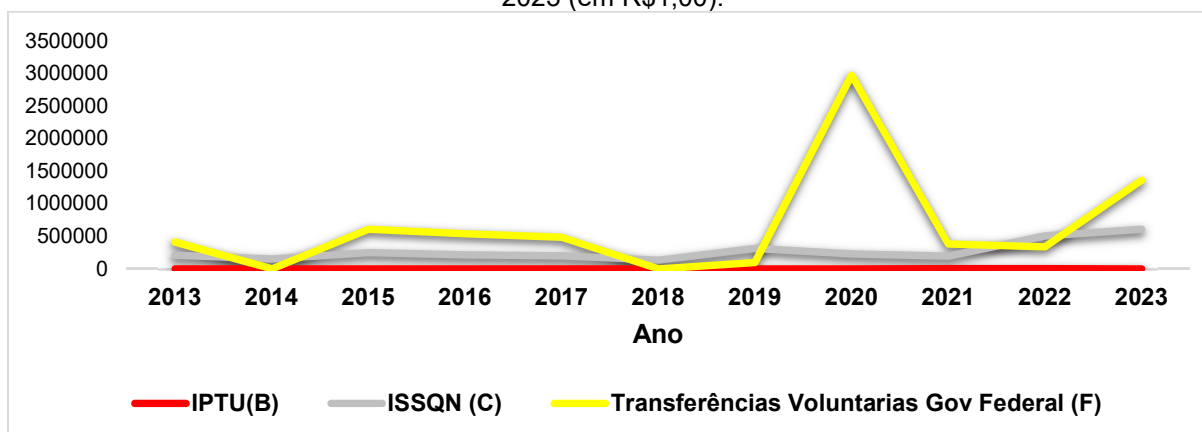
Gráfico 27 - Coité do Nóia: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 27 apresenta o percentual da Transferências Voluntárias (F) em comparação com a Receita Tributária Total (A). Os dados indicam que as TVs (F) apresentaram um comportamento mais oscilante que a RTT (A), tendo quedas drásticas em 2014 e 2018 com um pico em 2020, quando representaram 391% de toda a arrecadação tributária do município. Nos anos de 2015 e 2017 as TVs (F) também superaram as verbas tributárias e nos anos de 2013, 2016 e 2023 tiveram um percentual muito próximo ao da RTT (A). Apesar das flutuações das transferências voluntárias, os números revelam a importância destes recursos para o orçamento do município, indicando a relevância de políticas de captação destes recursos para garantir uma maior diversidade de fontes de receitas na composição do orçamento municipal. Ainda assim, a instabilidade verificada no decorrer do período indica que o município possui dificuldades na captação constante destas verbas, carecendo, assim, de um treinamento mais aperfeiçoado de sua equipe técnica.

Gráfico 28 - Coité do Nóia: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 28 apresenta as receitas tributárias provenientes do IPTU (B) e do ISSQN (C) em comparação com as Transferências Voluntárias (F). O IPTU (B) mostra valores consistentemente baixos ao longo de todo o período, sem grandes variações. Isso indica que a arrecadação de IPTU é bastante reduzida, sugerindo que esse imposto não tem sido uma fonte expressiva de receita para o município. O ISSQN (C) também possui valores relativamente baixos, porém, com uma contribuição um pouco maior que o IPTU (B). Há uma leve tendência de crescimento a partir de 2018, mas ainda assim a receita do ISSQN (C) permanece em um patamar modesto.

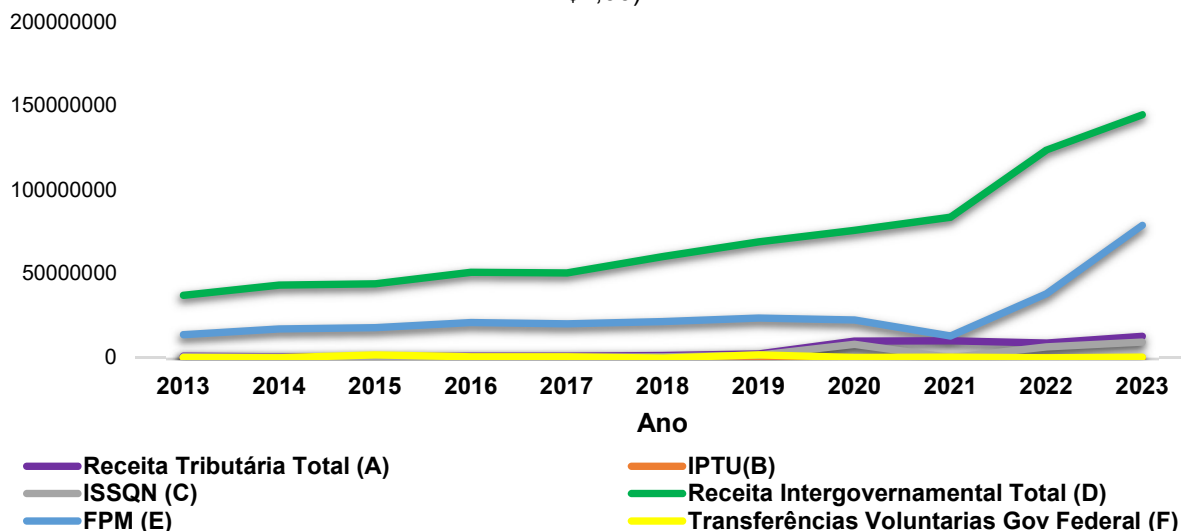
A baixa arrecadação proveniente de IPTU (B) e ISSQN (C) sugere que Coité do Nória tem uma base tributária limitada, o que pode ser um reflexo do tamanho ou da estrutura econômica e fiscal do município. A ausência de crescimento significativo nas receitas desses impostos ao longo dos anos pode indicar desafios na ampliação da base tributária local ou na eficiência de arrecadação.

As Transferências Voluntárias (F), mostraram variações drásticas ao longo dos anos, com quedas ao nível 0 (zero) em 2014 e 2018. Em 2020, observa-se um pico significativo. No entanto, esse valor cai drasticamente nos anos subsequentes, antes de voltar a crescer em 2023. Comparando as TVs (F) com as receitas de IPTU (B) e ISSQN (C), fica claro que as transferências voluntárias representam uma parte significativa da receita do município, especialmente em anos de picos, como em 2020. Essa análise destaca a importância de se entender as limitações e dependências financeiras de Coité do Nória, sugerindo que a diversificação das fontes de receita pode ser uma estratégia essencial para a sustentabilidade financeira a longo prazo.

4.3.6 Craíbas

Craíbas é 5º município mais populoso da Região Metropolitana do Agreste alagoano, com 25.397 mil habitantes. Possui um PIB *per capita* de R\$19.704,12 e tem como principais atividades econômicas a indústria, os serviços e a agropecuária, com destaque maior para a indústria (IBGE, 2022).

Gráfico 29 - Craíbas: Evolução das receitas tributárias e intergovernamentais de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



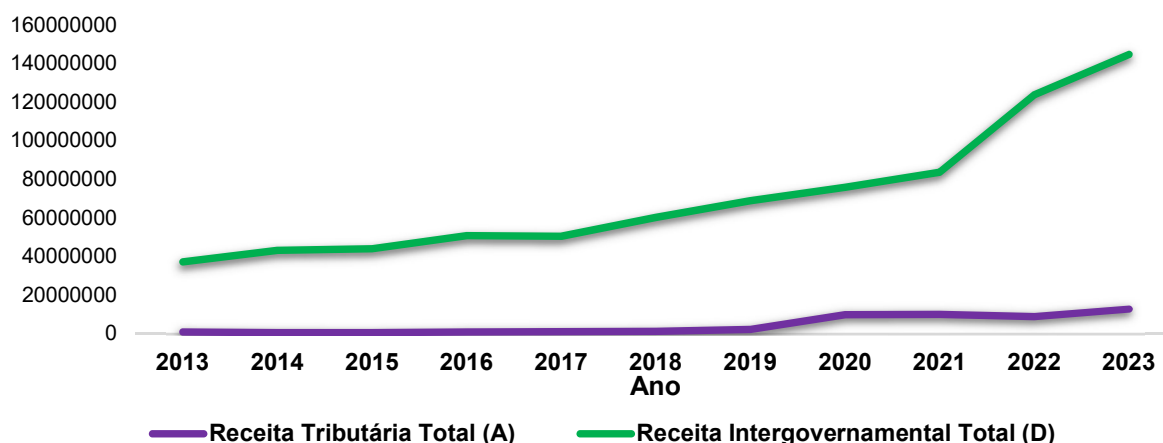
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 29 traz o comportamento das receitas tributárias e intergovernamentais do município de Craíbas, de 2013 a 2023. A Receita Tributária Total (A) mostra uma arrecadação baixa e estável até 2019 quando começa a apresentar um leve crescimento e atinge o seu pico em 2023. O IPTU (B) apresenta um comportamento estável ao longo de todo o período, em nível baixo e pouco expressivo para a composição orçamentária do município. O ISSQN (C) permanece estável com tendência a elevação até 2019, apresentando um crescimento significativo em 2020, seguido por uma queda brusca em 2021 e uma recuperação a partir de 2022, atingindo o seu pico em 2023. Essa flutuação sugere que a arrecadação deste tributo pode ser muito suscetível às mudanças econômicas na região ou que há problemas na gestão fiscal municipal.

A Receita Intergovernamental Total (D) mostra um crescimento constante ao longo dos anos, e uma elevação mais significativa a partir de 2017. O FPM (E) permanece estável até 2020, com uma queda brusca em 2021 e um crescimento acentuado de 2022 a 2023, quando atinge seu maior volume. As Transferências Voluntárias (F) apresentaram um comportamento oscilante, com alguns picos nos anos de 2015 e 2019 e redução nos últimos anos.

O gráfico indica que o município de Craíbas possui elevada dependência de receitas intergovernamentais, tendo um nível de arrecadação tributária estável e pouco expressivo frente às verbas transferidas.

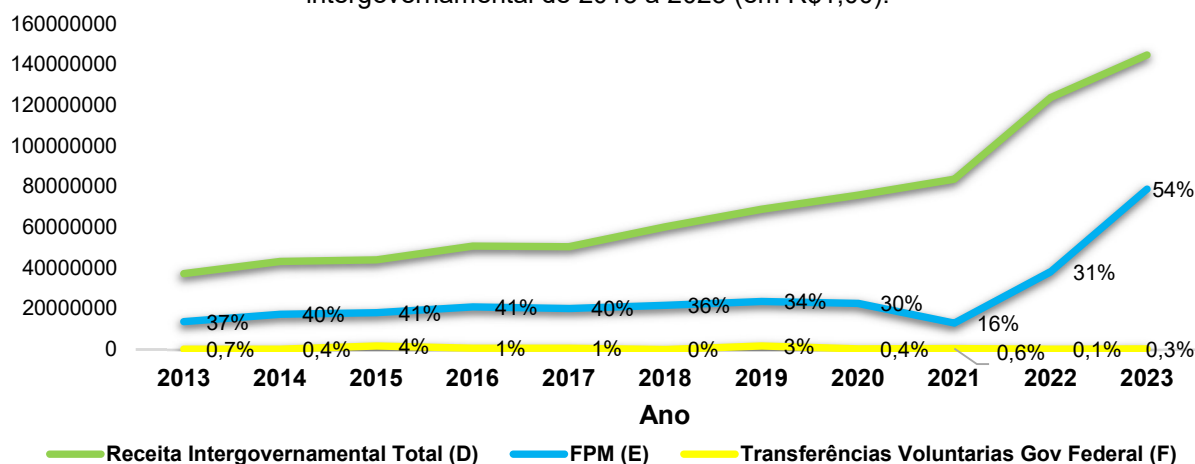
Gráfico 30 - Craíbas: Receita tributária x receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 30 compara a evolução da Receita Tributária Total (A) com a Receita Intergovernamental Total (D). Observa-se um crescimento lento e relativamente estável da RTT (A) até 2019; Em 2020 apresenta um aumento que se mantém constante até 2023, mas o avanço total ainda é modesto frente à Receita Intergovernamental Total (D) que exibe um crescimento constante e significativo ao longo dos anos. A partir de 2018, a RIT (D) vivencia um crescimento mais acentuado, atingindo o pico em 2023. O contraste mais evidente entre as duas linhas é a elevação substancial da receita intergovernamental em comparação à receita tributária local. Enquanto a receita tributária local cresce lentamente, a intergovernamental praticamente triplica durante o período. A disparidade entre as duas receitas sugere uma alta dependência do município de Craíbas. Isso é comum em muitos municípios pequenos do Brasil, que têm dificuldade em aumentar a arrecadação própria devido a limitações econômicas e sociais (Bijos, 2018).

Gráfico 31 - Craíbas: Percentual das transferências voluntárias e do FPM na receita intergovernamental de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



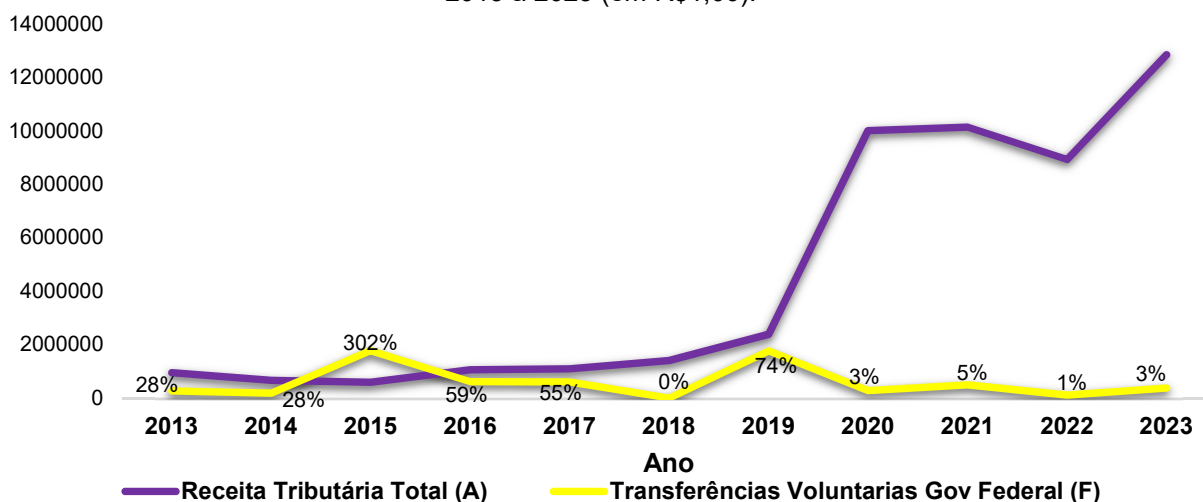
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 31 demonstra o percentual das Transferências Voluntárias (F) e do FPM (E) na Receita Intergovernamental Total (D). A participação do FPM (E) na RIT (D) apresenta uma variação significativa, começando em 37% no ano de 2013 e flutuando entre 30% e 41% até 2021. A partir de 2021, nota-se uma tendência de crescimento, alcançando 54% em 2023, o que indica uma maior dependência do FPM no total das receitas intergovernamentais nos anos recentes. As TVs (F) possuem uma baixa participação na RIT (D), começando em 0,7% em 2013 e oscilando em níveis muito baixos ao longo dos anos, com o valor mais baixo em 2023 (0,3%).

O aumento significativo do percentual do FPM (E) na composição da RIT (D) a partir de 2021 pode indicar que a maior parte do crescimento nas receitas intergovernamentais vem de repasses do FPM (E). O fato dessa participação ter atingido 54% em 2023 demonstra que sua contribuição se tornou ainda mais crucial para o orçamento municipal. As TVs (F) mantiveram-se em níveis muito baixos ao longo do período, o que sugere que essas verbas não foram muito influentes para a composição da RIT (D). Isso sugere que o município de Craíbas não adquiriu muitos recursos voluntários do Governo Federal no período avaliado.

As transferências voluntárias são instrumentos que podem ser utilizados pelo município para diversificar suas fontes de receitas, mas para isso é preciso que gestão esteja atenta às mudanças na legislação ou nas políticas de distribuição que possam afetar a captação dessas verbas, possibilitando um aumento na celebração de convênios e contratos de repasse (Marenco; Cate, 2021).

Gráfico 32 - Craíbas: Porcentagem das transferências voluntárias frente à receita tributária total de 2013 a 2023 (em R\$1,00).

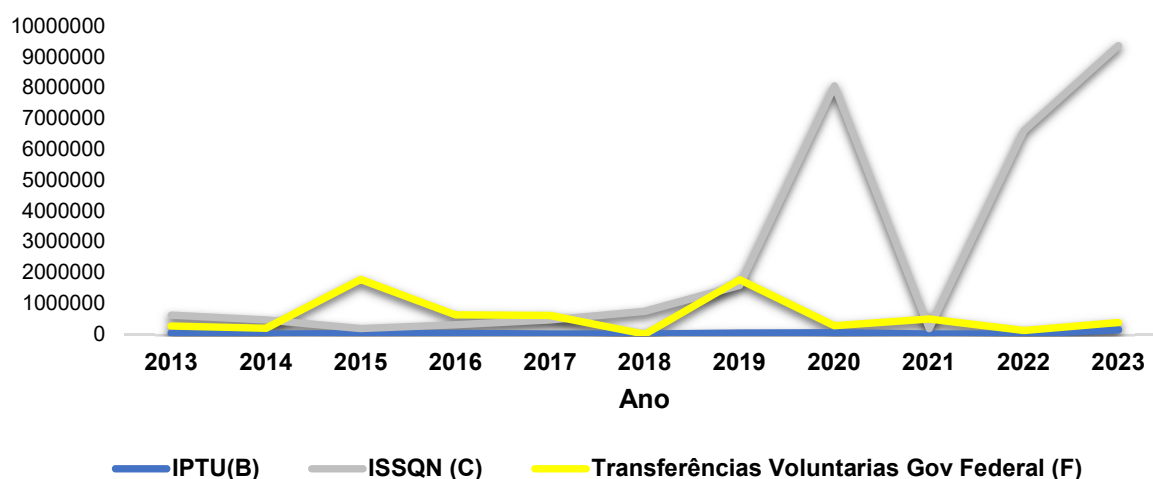


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 32 explicita, em porcentagens, as proporções das Transferências Voluntárias (F) frente à Receita Tributária Total (A) do município de Craíbas. As TVs

(F) apresentaram uma grande oscilação ao longo dos anos. De 2013 a 2017, as porcentagens variaram, atingindo um pico de 302% em 2015, ano em que as TVs (F) superaram muito a RTT (A). Em 2018, as Transferências Voluntárias (F) caíram para 0%, atingindo, no ano seguinte, 74% da RTT (A) e voltando a cair a níveis muito baixos de 2020 a 2023. O gráfico sugere um relacionamento complexo entre as transferências voluntárias e a receita tributária do município, com variações abruptas ao longo do tempo, especialmente em 2015, 2018, 2019 e 2020, sugerindo a falta de interesse ou de estrutura do município no processo de captação desse tipo de receita. Ademais, a estabilidade ou crescimento da Receita Tributária parece ter um papel moderador na proporção da captação de transferências, especialmente nos anos de maior arrecadação tributária. Essas informações são cruciais para o planejamento orçamentário e a análise da dependência do município em relação a recursos federais.

Gráfico 33 - Craíbas: Receitas tributárias (IPTU e ISSQN) e transferências voluntárias de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

O Gráfico 33 compara as receitas de IPTU (B) e ISSQN (C) e as de Transferências Voluntárias (F). O IPTU (B) mostra uma trajetória estável com baixo crescimento ao longo do período. De 2013 a 2017, os valores arrecadados permanecem bastante baixos, com crescimento significativo a partir de 2018. Apesar do crescimento, o IPTU permanece como a menor fonte de receita tributária entre as três analisadas. O ISSQN (C) apresenta grande variação ao longo dos anos. Entre 2013 e 2019, há uma estabilidade relativa com leves flutuações, seguida de um pico expressivo em 2020, onde a arrecadação atinge um valor significativamente alto. No ano seguinte há uma queda abrupta, seguida de um novo crescimento expressivo em 2023. Esse comportamento indica uma alta sensibilidade da arrecadação do ISSQN a eventos específicos ou variações na atividade econômica local. As Transferências

Voluntárias também mostram grandes oscilações ao longo do período. Em 2015 há um pico de captação, seguido de uma redução gradual até 2018, quando quase não há registros significativos de transferências. Em 2019, observa-se um novo pico, seguido por uma queda abrupta de 2021 a 2023.

O gráfico ilustra a diversidade das fontes de receita tributária do município de Craíbas, com o ISSQN e as TVs exibindo grandes variações, sugerindo que eventos específicos impactam fortemente essas receitas. O IPTU, apesar de mais estável, contribui de forma menos significativa para o orçamento municipal. A análise dessas tendências é crucial para o planejamento fiscal do município, especialmente na definição de estratégias para minimizar a volatilidade da receita e garantir maior previsibilidade orçamentária.

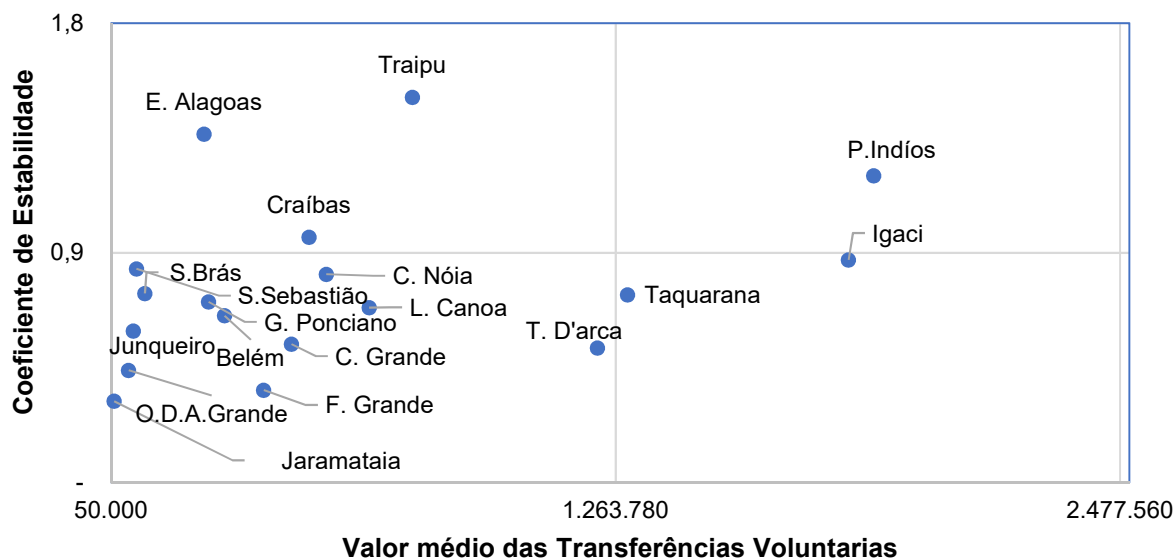
4.4 Análise do grau de estabilidade no processo de captação de transferências voluntárias

Objetivando aprofundar a compreensão do comportamento das transferências voluntárias no período analisado, em termos de estabilidade de captação dessas receitas pelos municípios da RMA, foi utilizado o coeficiente de estabilidade, indicador que possui variação de 0 a 2, onde valores próximos de 0 representam um menor grau de estabilidade e valores mais próximos de 2 indicam um maior grau de estabilidade.

Ademais, para produzir uma análise mais exata dos coeficientes de estabilidade das captações de transferências voluntárias pelos municípios da RMA alagoana, foi acrescentada mais uma variável a fim de possibilitar a parametrização do posicionamento dos municípios quanto ao CE na obtenção de TVs. Essa variável foi o volume médio de transferências captadas no período.

Desse modo, a partir das médias dos coeficientes de estabilidade e dos volumes de captações de TVs dos municípios da RMA, foi possível montar o mapa representado na Figura 1, em que os municípios estão classificados em quatro grupos (quadrantes) distintos quanto ao coeficiente de estabilidade e o volume de captações de TVs.

Figura 2 – Mapa locacional do coeficiente de estabilidade e volume de captações de transferências voluntárias da Região Metropolitana do Agreste alagoano no período de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



Fonte: Produzido pela autora com base nos dados do Siconfi/Finbra e Transferegov.br (2024).

A Figura 1 classifica os municípios em quatro grupos distintos, onde o quadrante “III” representa o pior resultado (baixa estabilidade e baixo volume de captação de TVs) e o quadrante “I” apresenta o melhor cenário (alta estabilidade e alto volume de captação).

Os municípios pertencentes ao quadrante “I” têm volumes de captações de TVs e coeficientes de estabilidade superiores à média de toda a RMA. Neste grupo estão os municípios de Palmeira dos Índios e Igaci, os quais apresentaram o melhor resultado esperado. Importante destacar a ausência no mapa dos municípios de Arapiraca e Limoeiro de Anadia por se tratarem de *outliers* de estabilidade. Arapiraca com coeficiente (1,9) e volume médio de captação (R\$11.582.680) superiores à média; e Limoeiro de Anadia que, embora possua coeficiente dentro do espaço amostral (1,4), apresenta volume médio de captação de TVs acima da média (R\$2.655.951).

O quadrante “II” é composto pelos municípios com alto coeficiente de estabilidade (acima de 0,9) e baixo volume de TVs. São eles: Estrela de Alagoas, Craíbas e Traipu. No quadrante “III”, que representa a pior situação (com municípios que, além de terem volumes de captações abaixo da média, ainda demonstraram baixa estabilidade), estão a maior parte das cidades da RMA: Belém, Campo Grande, Coité do Nóia, Feira Grande, Girau do Ponciano, Jaramataia, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Olho D’Água Grande, São Brás e São Sebastião.

O quadrante “IV” contém o município de Taquarana que, embora tenha coeficiente de estabilidade abaixo da média, possui nível de captação de TVs superior à média.

Com base no que foi apresentado, os municípios podem ser classificados em quatro grupos distintos, considerando o coeficiente de estabilidade e o volume de captação de TVs. O Quadro 3 ilustra essa categorização.

Quadro 3: Classificação dos municípios por grau de estabilidade e volume de captação.

Grupo (Quadrante)	Captação	CE	Municípios
A (Q.I)	Alto	Alto	Arapiraca, Igaci, Limoeiro de Anadia, Palmeira dos Índios.
B (Q.II)	Baixo	Alto	Craíbas, Estrela de Alagoas, Traipu.
C (Q.III)	Baixo	Baixo	Belém, Campo Grande, Coité do Nória, Feira Grande, Girau do Ponciano, Jaramataia, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Olho D'Água Grande, São Brás.e São Sebastião.
D (Q.IV)	Alto	Baixo	Taquarana.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

De acordo com o Quadro 3, os municípios pertencentes ao grupo A têm a melhor interação entre a estabilidade e o volume médio de captação de TVs. Ou seja, apresentaram níveis de captação de transferências voluntárias superiores à média da RMA, conservando um grau de estabilidade durante todo o conjunto avaliado. O grupo B é composto pelos municípios que, apesar de terem alta estabilidade nas captações de TVs entre 2013 e 2023, exibiram um volume médio de captações abaixo da média da região.

Já o grupo C representa a pior situação, que é aquela em que os municípios, além de possuírem um volume de TVs abaixo da média, demonstraram pouca estabilidade na captação de TVs durante o período analisado.

O grupo D é formado apenas pelo município de Taquarana, o qual se enquadra no perfil de níveis de captação superiores à média da região, ao mesmo tempo em que apresenta coeficiente de estabilidade abaixo da média (0,7).

Diante do exposto, depreende-se que as análises dos dados revelaram que, boa parte da Região Metropolitana do Agreste alagoano apresentou grau de estabilidade e volume de captações baixos ao longo dos anos de 2013 a 2023, o que denota a necessidade de uma maior estruturação e capacitação das gestões municipais quanto ao processo de obtenção destas verbas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se desenvolveu de forma quantitativa, com análises estatísticas descritivas dos dados orçamentários dos municípios da RMA, tendo sido cruzados os dados referentes aos orçamentos destes municípios com as informações financeiras dos convênios e contratos de repasse firmados por eles com o governo federal, no período de 2013 a 2023.

Os resultados encontrados confirmaram a relevância das transferências voluntárias na ampliação das receitas orçamentárias municipais, as quais podem ser utilizadas pelas gestões municipais para a realização de projetos variados, direcionados a melhor atender aos interesses das comunidades locais.

Ainda assim, os achados explicitaram que os municípios da RMA apresentaram grandes oscilações no volume de captações das transferências voluntárias. Além disso, com base nos dados extraídos da plataforma Transferegov.br, referentes à quantidade de instrumentos anulados ou rescindidos durante o período analisado, há indicativos de que esses municípios podem ter enfrentado dificuldades no processo de captação de recursos provenientes de convênios e contratos de repasses.

Ademais, a comparação dos resultados obtidos a partir da análise dos dados das plataformas Transferegov.br e SICONFI/FINBRA mostrou que tanto os municípios com maior capacidade de captação de verbas discricionárias quanto aqueles com menor capacidade enfrentaram dificuldades semelhantes e oscilações na obtenção desses recursos ao longo de todo o período analisado.

Foi identificado ainda que a maioria dos municípios da RMA apresentou um nível oscilante e reduzido de arrecadação de tributos. Em muitos casos, as transferências voluntárias mostraram-se comparáveis ou até superiores às receitas tributárias próprias, conforme se verificou em Craíbas, Coité do Nória, Traipu e Lagoa da Canoa, ressaltando a relevância dessas verbas para a composição do orçamento municipal.

Em complemento, é possível depreender das análises que, para os municípios da RMA, que, em sua maioria, possuem baixo dinamismo e baixa arrecadação de receitas próprias, as transferências voluntárias se mostraram como uma oportunidade de diversificação das receitas orçamentárias e, em consequência, das ações do poder público direcionadas a atender aos interesses e necessidades da população local,

através da apresentação de projetos direcionados à celebração dos convênios e contratos de repasse.

Além disso, a análise do grau de estabilidade na captação de transferências voluntárias revelou que a RMA é composta, em sua maior parte, por municípios que demonstraram baixa estabilidade e pequeno volume de obtenção desse tipo de verba. No entanto, foi identificado que alguns municípios com maior volume de captação também apresentaram alta estabilidade, coincidindo com os mais desenvolvidos econômica e estruturalmente da região, como Arapiraca e Limoeiro de Anadia.

Outrossim, foi observado que as análises descritivas realizadas convergiram entre si e se complementaram, possibilitando a construção de um panorama geral e explicativo da situação orçamentária da RMA, com enfoque no comportamento apresentado pelas transferências voluntárias no período analisado, demonstrando que estes recursos são importantes meios de variabilidade e robustecimento dos orçamentos municipais, bem como, ficou evidenciada, a partir dos dados, a existência de elementos que indicam a necessidade de haja uma maior estruturação e capacitação das equipes gestoras e técnicas dos municípios voltadas para a captação destes recursos, que, por sua natureza discricionária, conferem uma maior discricionariedade ao gestor quanto à escolha de projetos e políticas públicas necessárias a serem implementadas em favor da comunidade local.

Uma das limitações encontradas no presente estudo diz respeito aos dados secundários extraídos dos SICONFI/FINBRA que apresentaram algumas divergências referentes aos valores das transferências voluntárias em alguns anos e alguns municípios, o que foi contornado pela confrontação com os dados obtidos junto à Plataforma Transferegov.br que possibilitaram a produção de uma base de dados unificada das informações, a qual está inserida no “Apêndice A” desta dissertação e foi utilizada para as análises realizadas.

Outra dificuldade encontrada foi quanto à identificação *in loco* das principais dificuldades técnicas encontradas pelos municípios da RMA no processo de captação das transferências voluntárias o que poderia ser obtido por meio de um estudo complementar qualitativo com a realização de entrevistas com as equipes gestoras municipais. O que não se mostrou viável, tendo em vista a greve da Universidade Federal de Alagoas que culminou na suspensão das atividades do Comitê de Ética em Pesquisa da universidade, o que dificultou a realização de entrevistas.

Além destas limitações, não foi considerada para este estudo a análise política da captação das transferências voluntárias, seguindo, como sugestão para estudos futuros juntamente com a realização de entrevistas com as equipes gestoras dos municípios, como forma de complementar os resultados obtidos por meio das análises dos dados orçamentários realizados no presente trabalho. Importante destacar que os dados secundários utilizados para a produção do estudo objeto desta dissertação foram suficientes para a obtenção da resposta da questão norteadora e para o alcance dos objetivos almejados.

Por fim, faz-se importante destacar que o cenário tributário apresentado no estudo atestou que a Região Metropolitana do Agreste alagoano, como muitas outras do Brasil, é uma região pouco desenvolvida economicamente, o que, em conjunto com a própria estrutura federalista pátria, gera grandes dificuldades na concretização de sua autonomia, e conduzem ao entendimento de que a gestão orçamentária destes municípios deve estar capacitada e estruturada para utilizar-se de todos os mecanismos possíveis voltados a ampliar os orçamentos municipais, em especial dos recursos das transferências voluntárias (discricionárias), com ênfase na correta celebração de convênios e contratos de repasse, visando uma gestão fiscal eficaz e alinhada às exigências legais que possibilite uma maior diversificação na composição orçamentária municipal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, 24, 41-67, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

ALAGOAS (Estado). **Lei Complementar Estadual nº 27/2009 de 01 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Agreste – RMA, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Agreste – CRMA e dá outras providências. Maceió, AL, 2009.ALEG/AL. Disponível em: <<https://sapl.al.al.leg.br/norma/14>>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. 22ª edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. 544 páginas.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000. 304 páginas.

BATISTA, Jorge Gomes. **O potencial de arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) nas capitais brasileiras no período de 2013 a 2017**. Orientador: Marcelo de Castro Callado. 2020. 51f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Programa de Economia Profissional - PEP, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza (CE), 2020.

BIJOS, Danilo. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS, v. 16, n. 44, p. 322–350, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350>>. Acesso em: 17 de agosto de 2023.

BIJOS, Danilo. **Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais**: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do estado de Minas Gerais. Orientador: André Borges de Carvalho. 2013. 119 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio (Organizadores.) **Federalismo: desafios contemporâneos**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. 269p. ISBN -978-85-5696-554-7 Disponível em: <<http://www.editorafi.org>>. Acesso em: 23 de maio de 2024.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 11.531, de 11 de abril de 2023.** Dispõe sobre a regulamentação da execução orçamentária, financeira e contábil dos recursos transferidos voluntariamente pela União a outros entes federados. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 abr. 2023a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Institui normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 29 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º agosto 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 01 de junho de 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 outubro 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 01 de junho de 2024

BRASIL. **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, de 30 de agosto de 2023.** Estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União. Diário Oficial da União – República Federativa do Brasil: Poder Executivo, Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mgi-mf-cgu-no-33-de-30-de-agosto-de-2023?utm_campaign=publicada_portaria_conjunta_n_33_que_detalha_decreto_sobre_transferencias_e_parcerias_da_uniao&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em 02 de setembro de 2023.

BRASIL. **Plataforma Transferegov.br: sistema eletrônico da administração pública federal que facilita o gerenciamento de transferências voluntárias.** Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Brasília, DF: Governo Federal, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov>. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

BRASIL. **Plataforma Transferegov.br**. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Brasília, DF: Governo Federal, 2023d Disponível em: <<https://idp.transferegov.sistema.gov.br/idp/?LLO=true>>. Acesso em 23 de maio de 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Finbra – Finanças do Brasil**. Brasília, DF: Governo Federal, 2023. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em 03 de maio de 2024.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. **Estatística Básica**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 33^a edição, rev., ampl. e atual. / até a Emenda Constitucional n. 109. São Paulo: Malheiros, 2021. 968 páginas.

CARPANEZ, N. F.; MARTINS, G. R. O Modelo federalista cooperativo e o princípio da subsidiariedade no Brasil: Reflexões à luz dos 30 anos da Constituição Federal. **Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, n. 32, 2020. Disponível em: <<https://dejure.mpmg.mp.br/dejure/article/view/305>>. Acesso em: 30 maio. 2024.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Taxas cidadãos como instrumento de qualidade de vida urbana: análise, conflitos jurídicos e principais desafios. **Boletim Regional, Urbano E Ambiental IPEA**, Jul. 2009, fl. 43 a 51. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/090725_boletimregional2.pdf>. Acesso em: 01 de junho de 2024.

CATAIA, Márcio. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios). **Revista Geográfica de América Central**. Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica, II Semestre 2011 p. 1-16. Disponível em: <<https://isidore.science/document/10670/1.0wgshl>>. Acesso em: 25 de junho de 2023.

CATARINO, João Ricardo; ABRAHAM, Marcos. O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 4, n. 1, p. 186–210, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.263>>. Acesso em: 10 de agosto de 2023.

CAVALCANTI, Tassia Araújo. A extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implementação do planejamento urbanístico. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, RN, v. 14, n. 1, p. 249/265, jan/jun 2012. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/51928/extrafiscalidade_ipitu_como_cavalcanti.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

CIRIBELI, João Paulo; MIQUELITO, Samuel; MASSARDI, Wellington de Oliveira. Transferências Públicas de Recursos: um Estudo Sobre o Protecionismo Partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). **Administração Pública e**

Gestão Social, Viçosa, MG, vol. 7, núm. 2, abril-junio, 2015, pp. 72-81. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3515/351556448005.pdf>>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 14, n. 1, p. 131-158, jan./jun. 2005. Disponível em <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/587/06-Chalfun.pdf>>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. **Revista História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, RS, v. 15, n. 1, p. 128-139, 2015. DOI: 10.5335/hdtv.15n.1.5281. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5281>. Acesso em: 1 jun. 2024.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª edição. Porto Alegre: ARTMED, 2007. 296 páginas.

DANTAS JUNIOR, Amarando Francisco; DINIZ, Josedilton Alves; LIMA, Severino Cesário. A influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo/SP, v. 1, n.3, p. 62/78, 2020. Disponível em <<https://doi.org/10.14392/ASAA.2019120304>>. Acesso em: 04 de agosto de 2023.

DANTAS, Aline de Medeiros. **Transferências partidárias estratégicas: teoria e evidências para o Brasil, 2007 a 2018**. 99 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4140>>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

FIRJAN. Índice Firjan de Gestão Fiscal 2023/ Firjan. – Rio de Janeiro. **Pesquisas e Estudos Socioeconômicos**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Acesso em 08 de maio de 2024.

GALLO, Fabrício; GOMES, Renan Lélis. As desigualdades sócio-espaciais no território brasileiro e as relações entre os entes da federação: um estudo sobre as transferências voluntárias de recursos tributários da União aos municípios da Região Metropolitana de Campinas/SP. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, SP, v. 2, p. 261-284, 2010. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7479>>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

GALLO, F.; GOMES, R. L. As desigualdades socioespaciais e as transferências voluntárias de recursos da união: um estudo sobre a seletividade das transferências do ministério da ciência e tecnologia aos municípios paulistas. **Caderno Prudentino de Geografia**, [S. l.], v. 2, n. 32, p. 161–184, 2020. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7479>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

GERIGK, Willson; RIBEIRO, Flávio; LEPCHAK, Alessandro. Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, PR, v. 11, n. 1, p. 85-103, jan./abr. 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/63014/39642>>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2022. 175 páginas.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista Do Direito Público**, Londrina/PR, v. 7, n. 3., p. 3–20, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.5433/1980-511X.2012v7n3p3>>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

GONÇALVES, B. S.; SANTANA, J. R. de; RAPINI, M. S. O COEFICIENTE DE ESTABILIDADE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA OS ESTADOS BRASILEIROS. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 15, n. 7, 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/5259>. Acesso em: 3 sep. 2024.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Hybridism as a national style of public policies: trajectories and dilemmas of majoritarian and consensual approaches in Brazil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, 35, 1-59, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.234516>>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 04 de julho de 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2017. 332 páginas.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino; LASSANCE, Cronemberger Antonio (Organizadores). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília, DF, Ipea, 2012. v. 8. 249 páginas. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3082>>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

LIZIERO, Leonam; ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro/RJ, v. 12, n. 1, p. 341-365, 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/40470>>. Acesso em: 19 de agosto de 2023.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, Unicamp, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, janeiro-

abril 2022. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2022v31n1art01>>. Acesso em: 31 de maio de 2024.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 42^a ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. 560 páginas.

MARCINIUK, F. L., BUGARIN, M. S., & FERREIRA, D. C. Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. **Estudos Econômicos**, São Paulo-SP, 50(2), 261-291, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-41615023fmd>>. Acesso em: 28 de agosto de 2024.

MARENCO, André; CATE, Lidia Ten. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, 29 (77), 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987321297701>>. Acesso em 28 de maio de 2024.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques, FARONI, Walmer; ABRANTES, Luiz Antônio. impacto da contribuição de melhoria sobre a situação financeira dos municípios brasileiros. **Revista de Administração da UEG**, Aparecida de Goiânia, v.5, n.2, mai./ago. 2014

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, FGV, 50 (1) • Jan-Feb 2016. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>>. Acesso em: 23 de maio de 2024.

MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, SP, v. 8, n. 1, p. 90–101, 2017. DOI: 10.5585/gep.v8i1.484. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9662>. Acesso em: 1 jun. 2024.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso De Direito Financeiro**. 8^a edição Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 968 páginas.

ORAIR, Rodrigo Octávio; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo: Capacidade de arrecadação do Iptu: Estimação por fronteira estocástica com dados em painel. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Texto para Discussão, No. 2309, Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177525/1/td_2309>.pdf. Acesso em: 01 de junho de 2024.

PACHECO, Kleber de Castro; LIMA, Ana Carolina da Cruz. Distorções regionais na distribuição do FPM: um estudo aplicando conjuntos fuzzy em municípios de Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, vol. 12, n. 1, 2020. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351561601002>>. Acesso: 19 de agosto de 2023.

PINHEIRO, T. C. HIERARQUIA URBANA E SITUAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, Curitiba, PR, v. 3, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/30>>. Acesso em: 19 de agosto de 2023.

PORTELLA, André; JESUS, Jessica. Federalismo fiscal e descentralização administrativa: a deficiência de autonomia dos municípios do baixo sul da Bahia na promoção de ações de saúde. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, RJ, vol. 10, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31563>>. Acesso em: 13 de maio de 2023.

PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. **Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo**, 2013. 73 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas. São Paulo, SP, 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10634>>. Acesso em: 13 de junho de 2023.

RAMELLI, F.; DA SILVA, M. D. de O. P. Fatores determinantes da arrecadação de IPTU e o rent seeking nos municípios paraibanos. **REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, PB, v. 10, n. 4, p. 1-13, 2020. Disponível em: <<https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/903>>. Acesso em: 1º de junho de 2024.

REGATIERI, Rebeca Regina. **Tributos municipais: um mecanismo de aplicação da política municipal e sua relação com os resultados eleitorais**. 2013. 89 f. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/88fa424f-4eea-43da-97b2-b3e491345dc2/content>>. Acesso em: 1º de junho de 2024.

RIBEIRO, R. L. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença**, Valença, RJ, 16 (1), 335-362, 2018. Disponível em: <<https://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/498>>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

RIBEIRO, Marco Túlio José de Barros. **Influência das transferências intergovernamentais na arrecadação de receita tributária municipal**. 2022. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2022. Disponível em: <<https://www.repositorio.ufpe.br/handle/123456789/46592>>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 16ª edição. Barueri: Saraiva Jur, 2024. 1392 páginas.

SANTOS, R. G., & CREMONEZ, G. M. Arrecadação do ITBI no Brasil: Uma análise a partir do Estado de São Paulo. **Repositório do Conhecimento IPEA**, 2017.

Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8004/1/ppp_n48_arrecada%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 01 de junho de 2024.

SILVA, Albertiano; SILVA, Alex. (2018). Autonomia municipal no federalismo fiscal brasileiro: a eficiência na administração tributária municipal. **Dom Helder Revista de Direito**. Belo Horizonte, MG, 1. 19-44. Disponível em:<

<https://revista.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/article/view/1414>>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 4, 2016. Disponível:

<<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/63583>>. Acesso em: 13 de junho de 2023.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional.

Cadernos Saúde Pública, Rio de Janeiro, RJ, 35 Sup 2, 2019. Disponível em:<

<https://www.scielo.br/j/csp/a/45DWPg6xBf99zWHR57q4hcK/?format=pdf&lang=pt>>

Acesso em: 01 de junho de 2024.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjb4JHqyV65vcjb/>>. Acesso em: 13 de junho de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF mantém suspensão de emendas impositivas até o Congresso editar regras de transparência. Disponível em: <

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-tem-unanimidade-para-manter-suspensao-de-emendas-impositivas-ate-congresso-editar-regras-de-transparencia/>>. Acesso em 29 de agosto de 2024.

SUZART, Janilson Antônio da Silva; ZUCCOLOTTO; Robson; e ROCHA, Diones Gomes da. “Federalismo Fiscal E As Transferências Intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiros.” **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, SP v.11, n.1 p. 127 – 145, Jan./Abr. de 2018.

Disponível em: <<https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/363>>.

Acesso em: 13 de agosto de 2023.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 25º. Ed. São Paulo: Juspodium, 2023. 240 páginas.

TREVISOL, J. V.; MAZZIONI, L. . Federalismo de cooperação, municipalização e universalização da educação básica. **Educação**, Santa Maria, RS, v. 48, n. 1, p. e53/1–28, 2023. DOI: 10.5902/1984644466463. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/article/view/66463>>. Acesso em: 30 maio. 2024.

APÊNDICE A – BANCO DE DADOS

Base de dados construída pela autora a partir da coleta, seleção e comparação entre os dados extraídos das Plataformas SICONFI/FINBRA e Transferegov.br (com valores deflacionados pelo IGP-M anual – período de 2013 a 2023 – em R\$1,00).

Município	Ano	RTT (A)	IPTU (B)	ISSQN (C)	RIT (D)	FPM (E)	TVs (F)	F/A (%)	E/D (%)	F/D (%)
Arapiraca	2013	28.694.068	3.285.615	12.161.136	303.346.614	75.707.687	8.231.841	28,69%	24,96%	2,71%
Arapiraca	2014	30.989.623	3.181.481	14.053.604	126.575.234	81.420.854	1.676.915	5,41%	64,33%	1,32%
Arapiraca	2015	30.455.457	3.877.715	14.387.769	340.837.110	76.102.565	11.525.346	37,84%	22,33%	3,38%
Arapiraca	2016	31.564.218	3.574.545	15.217.557	370.982.749	87.534.134	20.461.782	64,83%	23,60%	5,52%
Arapiraca	2017	43.608.189	7.159.642	19.232.076	459.206.725	100.104.946	3.676.947	8,43%	21,80%	0,80%
Arapiraca	2018	55.089.844	10.876.037	22.262.462	413.875.555	73.809.710	9.727.827	17,66%	17,83%	2,35%
Arapiraca	2019	55.239.077	10.037.838	23.198.116	499.551.970	116.199.601	7.039.318	12,74%	23,26%	1,41%
Arapiraca	2020	55.444.144	9.924.209	22.883.853	459.195.668	81.743.911	18.723.706	33,77%	17,80%	4,08%
Arapiraca	2021	66.611.462	14.760.036	27.587.668	525.686.356	114.172.504	14.434.658	21,67%	21,72%	2,75%
Arapiraca	2022	99.343.692	25.422.202	36.770.211	671.562.454	131.487.078	13.123.951	13,21%	19,58%	1,95%
Arapiraca	2023	127.307.593	30.326.424	51.438.358	776.608.371	358.965.940	18.787.189	14,76%	46,22%	2,42%
Belém	2013	261.753	232	72.554	12.312.686	6.364.831	17	0,01%	51,69%	0,00%
Belém	2014	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Belém	2015	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Belém	2016	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Belém	2017	83.229	1.947	47.214	16.993.690	8.446.281	0	0,00%	49,70%	0,00%
Belém	2018	223.396	625	49.465	18.135.607	8.373.462	147.484	66,02%	46,17%	0,81%
Belém	2019	463.472	6.993	208.255	22.090.476	9.141.649	0	0,00%	41,38%	0,00%
Belém	2020	331.165	2.531	76.070	18.203.788	7.629.462	267.241	80,70%	41,91%	1,47%
Belém	2021	326.865	2.466	93.921	24.238.088	10.689.081	850.559	260,22%	44,10%	3,51%
Belém	2022	500.145	0	166.316	34.935.379	15.037.444	1.425.976	285,11%	43,04%	4,08%
Belém	2023	734.868	0	0	42.428.877	33.814.215	859.928	117,02%	79,70%	2,03%
Campo Grande	2013	1.005.256	0	154.299	20.089.857	6.311.273	858.813	85,43%	31,42%	4,27%
Campo Grande	2014	0	0	0	0	0		0,00%	0,00%	0,00%
Campo Grande	2015	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Campo Grande	2016	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Campo Grande	2017	251.629	1.892	114.403	24.787.460	8.446.281	97.326	38,68%	34,07%	0,39%
Campo Grande	2018	155.947	11.417	66.292	25.847.603	8.372.844	0	0,00%	32,39%	0,00%
Campo Grande	2019	257.790	6.226	114.223	30.187.766	9.141.648	2.750.031	1066,77%	30,28%	9,11%
Campo Grande	2020	803.917	37.750	317.038	27.161.131	7.629.462	128.348	15,97%	28,09%	0,47%
Campo Grande	2021	541.891	41.181	200.085	28.945.715	10.689.081	1.485.081	274,06%	36,93%	5,13%
Campo Grande	2022	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Campo Grande	2023	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Coité do Noia	2013	515.569	353	191.742	19.020.987	8.415.030	376.660	73,06%	44,24%	1,98%
Coité do Noia	2014	462.849	359	139.989	10.964.548	9.063.957	0	0,00%	82,67%	0,00%
Coité do Noia	2015	516.403	368	216.845	20.410.695	9.056.638	533.214	103,26%	44,37%	2,61%
Coité do Noia	2016	489.283	346	175.873	21.409.774	10.555.199	445.517	91,06%	49,30%	2,08%
Coité do Noia	2017	436.863	350	192.690	25.516.228	11.261.708	472.038	108,05%	44,14%	1,85%

Coité do Noia	2018	650.277	293	120.188	26.373.402	11.163.793	0	0,00%	42,33%	0,00%
Coité do Noia	2019	1.010.541	361	283.709	28.675.113	12.188.865	89.114	8,82%	42,51%	0,31%
Coité do Noia	2020	598.332	315	182.119	39.106.777	10.208.108	2.340.272	391,13%	26,10%	5,98%
Coité do Noia	2021	587.648	1.640	159.829	33.393.618	14.252.108	313.419	53,33%	42,68%	0,94%
Coité do Noia	2022	1.712.629	4.643	461.931	47.196.775	20.049.925	309.893	18,09%	42,48%	0,66%
Coité do Noia	2023	2.199.475	0	608.726	61.943.734	45.085.621	1.361.959	61,92%	72,78%	2,20%
Craibas	2013	875.463	28.180	568.503	34.206.919	12.622.546	245.404	28,03%	36,90%	0,72%
Craibas	2014	625.886	5.408	434.650	40.471.903	16.161.753	173.078	27,65%	39,93%	0,43%
Craibas	2015	516.269	9.276	159.528	38.637.263	15.849.117	1.556.912	301,57%	41,02%	4,03%
Craibas	2016	871.119	24.090	248.757	41.923.942	17.282.335	512.983	58,89%	41,22%	1,22%
Craibas	2017	1.065.916	2.669	449.173	49.193.887	19.707.988	587.297	55,10%	40,06%	1,19%
Craibas	2018	1.267.031	70	663.608	54.287.354	19.536.637	0	0,00%	35,99%	0,00%
Craibas	2019	2.155.320	30.443	1.426.285	62.267.706	21.330.513	1.598.274	74,15%	34,26%	2,57%
Craibas	2020	7.868.554	38.509	6.338.482	59.713.976	17.802.078	218.194	2,77%	29,81%	0,37%
Craibas	2021	8.341.991	1.550	147.902	68.897.179	10.689.081	405.924	4,87%	15,51%	0,59%
Craibas	2022	8.202.629	5.251	6.063.030	113.698.177	35.087.370	109.200	1,33%	30,86%	0,10%
Craibas	2023	12.851.491	142.313	9.369.816	144.774.860	78.899.836	382.000	2,97%	54,50%	0,26%
Estrela de Alagoas	2013	165.211	5.033	56.144	27.554.734	12.622.545	121.128	73,32%	45,81%	0,44%
Estrela de Alagoas	2014	477.263	8.404	216.943	15.872.539	13.588.465	0	0,00%	85,61%	0,00%
Estrela de Alagoas	2015	529.324	15.830	378.779	29.585.839	13.584.957	125.075	23,63%	45,92%	0,42%
Estrela de Alagoas	2016	394.023	0	186.454	17.311.750	14.813.430	450.144	114,24%	85,57%	2,60%
Estrela de Alagoas	2017	401.970	23.089	256.150	36.031.355	16.895.481	405.250	100,82%	46,89%	1,12%
Estrela de Alagoas	2018	454.410	21.376	325.616	38.719.175	16.745.688	0	0,00%	43,25%	0,00%
Estrela de Alagoas	2019	308.822	24.723	122.677	42.634.845	18.283.297	313.898	101,64%	42,88%	0,74%
Estrela de Alagoas	2020	271.581	14.014	149.830	38.919.753	15.258.924	522.368	192,34%	39,21%	1,34%
Estrela de Alagoas	2021	752.644	12.153	377.801	49.113.384	21.378.163	575.429	76,45%	43,53%	1,17%
Estrela de Alagoas	2022	1.133.836	56.386	443.253	67.658.301	300.748.535	210.442	18,56%	444,51%	0,31%
Estrela de Alagoas	2023	2.315.779	33.107	534.030	78.455.395	67.628.431	287.306	12,41%	86,20%	0,37%
Feira Grande	2013	798.485	3.634	329.170	32.279.965	12.622.546	0	0,00%	39,10%	0,00%
Feira Grande	2014	1.133.341	12.014	412.276	15.917.668	13.595.935	0	0,00%	85,41%	0,00%
Feira Grande	2015	884.163	4.379	378.901	35.984.878	13.584.957	85.504	9,67%	37,75%	0,24%
Feira Grande	2016	657.202	1.647	284.450	37.801.506	13.830.938	156.551	23,82%	36,59%	0,41%
Feira Grande	2017	383.613	18.049	208.490	45.774.043	16.892.561	377.811	98,49%	36,90%	0,83%
Feira Grande	2018	489.406	14.637	1.759.827	45.772.214	15.394.845	0	0,00%	33,63%	0,00%
Feira Grande	2019	718.162	48.614	281.303	52.963.952	18.283.297	45.643	6,36%	34,52%	0,09%
Feira Grande	2020	1.115.040	1.643	277.090	44.096.738	15.258.924	3.879.071	347,89%	34,60%	8,80%
Feira Grande	2021	1.287.958	0	1.014.014	60.253.492	21.498.199	0	0,00%	35,68%	0,00%
Feira Grande	2022	1.727.737	882	1.432.004	84.278.983	30.074.889	42.830	2,48%	35,68%	0,05%
Feira Grande	2023	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Girau do Ponciano	2013	1.382.468	4.324	778.973	54.097.114	18.933.818	0	0,00%	35,00%	0,00%
Girau do Ponciano	2014	3.166.070	12.536	2.376.935	59.131.122	20.393.903	0	0,00%	34,49%	0,00%
Girau do Ponciano	2015	1.877.558	114.967	896.168	59.905.808	20.377.436	624.269	33,25%	34,02%	1,04%

Girau do Ponciano	2016	2.273.470	259	2.012.445	64.153.248	22.224.149	751.777	33,07%	34,64%	1,17%
Girau do Ponciano	2017	4.135.709	34.680	2.361.129	73.703.697	25.338.842	788.484	19,07%	34,38%	1,07%
Girau do Ponciano	2018	4.500.416	32.220	0	82.722.519	23.092.269	0	0,00%	27,92%	0,00%
Girau do Ponciano	2019	4.925.840	66.600	0	96.376.740	27.424.945	0	0,00%	28,46%	0,00%
Girau do Ponciano	2020	4.567.791	58.963	2.737.518	92.907.973	22.888.386	0	0,00%	24,64%	0,00%
Girau do Ponciano	2021	5.659.977	32.596	4.028.082	110.326.915	32.067.244	0	0,00%	29,07%	0,00%
Girau do Ponciano	2022	8.014.601	191.880	3.969.996	18.712.117	45.112.333	0	0,00%	241,09%	0,00%
Girau do Ponciano	2023	6.510.643	252.737	0	254.580.612	101.442.647	960.313	14,75%	39,85%	0,38%
Igaci	2013	629.637	0	379.917	36.414.426	14.752.742	394.372	62,63%	40,51%	1,08%
Igaci	2014	2.222.111	23.758	1.167.989	39.686.869	15.862.046	3.314.697	149,17%	39,97%	8,35%
Igaci	2015	1.184.355	0	568.311	38.749.758	15.849.117	3.083.850	260,38%	40,90%	7,96%
Igaci	2016	1.641.617	12.180	794.412	40.466.887	17.287.102	5.915.774	360,36%	42,72%	14,62%
Igaci	2017	2.766.470	38.088	1.300.811	48.019.822	19.707.988	3.862.400	139,61%	41,04%	8,04%
Igaci	2018	2.095.258	28.476	0	49.559.676	19.536.637	0	0,00%	39,42%	0,00%
Igaci	2019	1.554.612	54.743	648.066	56.619.368	21.330.513	94.737	6,09%	37,67%	0,17%
Igaci	2020	1.779.448	7.534	748.445	50.365.234	17.802.086	0	0,00%	35,35%	0,00%
Igaci	2021	1.814.635	2.425	580.784	58.726.355	24.941.190	0	0,00%	42,47%	0,00%
Igaci	2022	2.973.532	11.057	1.500.435	119.821.888	35.087.370	3.115.205	104,76%	29,28%	2,60%
Igaci	2023	3.651.642	28.238	1.518.462	105.065.868	78.899.836	286.310	7,84%	75,10%	0,27%
Jaramataia	2013	98.998	339	61.051	12.892.307	6.311.273	599.619	605,69%	48,95%	4,65%
Jaramataia	2014	468.051	1.455	60.143	14.395.550	6.797.968	30.666	6,55%	47,22%	0,21%
Jaramataia	2015	249.158	925	66.564	14.772.019	6.792.498	0	0,00%	45,98%	0,00%
Jaramataia	2016	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Jaramataia	2017	138.517	9.963	58.744	18.691.623	8.446.281	0	0,00%	45,19%	0,00%
Jaramataia	2018	115.900	13.087	91.952	20.067.280	8.372.844	0	0,00%	41,72%	0,00%
Jaramataia	2019	393.518	2.067	127.939	20.985.873	9.141.649	0	0,00%	43,56%	0,00%
Jaramataia	2020	265.871	28.832	46.242	19.780.758	7.629.462	0	0,00%	38,57%	0,00%
Jaramataia	2021	181.161	7.204	103.238	26.338.031	10.689.081	0	0,00%	40,58%	0,00%
Jaramataia	2022	807.071	52	446.656	31.398.292	15.035.608	0	0,00%	47,89%	0,00%
Jaramataia	2023	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Junqueiro	2013	2.408.228	153.161	1.239.041	41.180.080	15.597.393	495.693	20,58%	37,88%	1,20%
Junqueiro	2014	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Junqueiro	2015	552.494	0	414.811	38.601.354	15.849.117	55.510	10,05%	41,06%	0,14%
Junqueiro	2016	6.754.774	151.771	5.486.252	46.785.723	17.267.618	300.401	4,45%	36,91%	0,64%
Junqueiro	2017	1.497.906	176.875	552.282	57.443.958	19.552.261	282.195	18,84%	34,04%	0,49%
Junqueiro	2018	1.537.844	237.011	285.363	57.483.895	19.536.637	0	0,00%	33,99%	0,00%
Junqueiro	2019	1.895.663	160.238	700.385	61.824.256	21.330.513	0	0,00%	34,50%	0,00%
Junqueiro	2020	1.864.405	127.350	465.094	55.900.330	17.802.078	0	0,00%	31,85%	0,00%
Junqueiro	2021	1.072.325	136.392	415.777	68.136.694	24.941.190	0	0,00%	36,60%	0,00%
Junqueiro	2022	3.158.049	192.681	1.607.745	102.235.799	35.087.370	0	0,00%	34,32%	0,00%
Junqueiro	2023	9.716.763	163.652	2.271.696	177.663.794	78.899.836	0	0,00%	44,41%	0,00%
Lagoa da Canoa	2013	722.852	95	572.556	30.976.195	12.622.546	376.089	52,03%	40,75%	1,21%
Lagoa da Canoa	2014	987.649	0	819.093	15.966.668	13.595.935	1.381	0,14%	85,15%	0,01%
Lagoa da Canoa	2015	439.519	3.318	238.587	33.530.279	13.584.957	294.286	66,96%	40,52%	0,88%
Lagoa da Canoa	2016	414.625	1.868	238.681	17.245.176	14.813.430	0	0,00%	85,90%	0,00%
Lagoa da Canoa	2017	968.793	2.286	117.118	40.780.043	16.892.561	268.538	27,72%	41,42%	0,66%
Lagoa da Canoa	2018	1.005.166	10.155	387.713	62.071.361	16.745.688	0	0,00%	26,98%	0,00%
Lagoa da Canoa	2019	895.848	8.581	404.274	80.848.501	18.283.297	1.185.917	132,38%	22,61%	1,47%

Lagoa da Canoa	2020	1.503.530	3.313	371.588	40.852.475	15.258.924	3.302.778	219,67%	37,35%	8,08%
Lagoa da Canoa	2021	957.224	2.128	0	57.161.940	21.378.163	1.058.675	110,60%	37,40%	1,85%
Lagoa da Canoa	2022	1.928.216	12.616	484.692	81.995.059	30.074.889	0	0,00%	36,68%	0,00%
Lagoa da Canoa	2023	2.606.650	11.156	670.769	120.600.111	67.628.431	889.260	34,12%	56,08%	0,74%
Limoeiro de Anadia	2013	505.270	106	136.038	38.981.489	14.726.303	2.312.887	457,75%	37,78%	5,93%
Limoeiro de Anadia	2014	947.075	89.537	264.493	43.367.940	15.861.925	5.191.390	548,15%	36,58%	11,97%
Limoeiro de Anadia	2015	443.725	0	280.582	44.335.076	15.849.117	2.636.045	594,07%	35,75%	5,95%
Limoeiro de Anadia	2016	1.053.232	8.210	175.657	47.496.609	17.282.335	3.701.764	351,47%	36,39%	7,79%
Limoeiro de Anadia	2017	1.213.931	24.987	603.276	56.501.997	19.707.988	290.467	23,93%	34,88%	0,51%
Limoeiro de Anadia	2018	1.595.771	35.373	1.064.872	58.013.724	17.960.654	0	0,00%	30,96%	0,00%
Limoeiro de Anadia	2019	1.588.973	19.285	1.230.224	62.167.110	21.330.513	3.513.357	221,11%	34,31%	5,65%
Limoeiro de Anadia	2020	3.680.802	0	2.777.478	58.656.712	17.802.078	3.501.618	95,13%	30,35%	5,97%
Limoeiro de Anadia	2021	1.496.829	13.216	941.564	77.404.293	24.941.190	1.281.702	85,63%	32,22%	1,66%
Limoeiro de Anadia	2022	3.299.212	244	1.474.831	121.342.310	35.087.370	5.801.346	175,84%	28,92%	4,78%
Limoeiro de Anadia	2023	6.009.251	2.129	2.101.585	153.283.643	78.899.836	984.885	16,39%	51,47%	0,64%
Olho D'Água Grande	2013	1.332.043	11.657	488.573	15.051.226	6.311.273	238.586	17,91%	41,93%	1,59%
Olho D'Água Grande	2014	527.669	15.248	89.383	13.703.262	6.797.949	44.820	8,49%	49,61%	0,33%
Olho D'Água Grande	2015	164.983	6.814	153.409	14.670.407	6.792.478	0	0,00%	46,30%	0,00%
Olho D'Água Grande	2016	642.582	2.111	181.665	14.779.456	7.406.690	5.635	0,88%	50,11%	0,04%
Olho D'Água Grande	2017	302.161	11.929	92.654	17.285.301	8.446.281	0	0,00%	48,86%	0,00%
Olho D'Água Grande	2018	121.821	14.877	28.725	18.481.254	8.372.844	36.463	29,93%	45,30%	0,20%
Olho D'Água Grande	2019	130.601	11.858	9.542	20.671.779	9.141.649	0	0,00%	44,22%	0,00%
Olho D'Água Grande	2020	880.641	236.585	345.729	18.683.613	7.629.462	686.010	77,90%	40,84%	3,67%
Olho D'Água Grande	2021	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Olho D'Água Grande	2022	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Olho D'Água Grande	2023	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Palmeira dos Índios	2013	4.185.977	0	1.733.029	93.466.297	25.765.201	5.176.411	123,66%	27,57%	5,54%
Palmeira dos Índios	2014	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Palmeira dos Índios	2015	5.455.943	25.649	3.612.115	121.031.323	29.438.823	2.150.087	39,41%	24,32%	1,78%
Palmeira dos Índios	2016	6.544.793	263.288	3.632.230	121.319.672	32.095.782	2.286.891	34,94%	26,46%	1,89%
Palmeira dos Índios	2017	8.386.169	689.699	4.029.277	154.504.744	36.600.549	2.477.127	29,54%	23,69%	1,60%
Palmeira dos Índios	2018	8.939.479	537.534	4.181.684	199.520.373	36.282.324	3.583.372	40,08%	18,18%	1,80%
Palmeira dos Índios	2019	9.647.901	1.160.429	3.313.272	174.947.424	39.613.810	1.476.537	15,30%	22,64%	0,84%
Palmeira dos Índios	2020	8.075.209	910.074	2.610.445	164.627.080	33.061.001	2.154.031	26,67%	20,08%	1,31%

Palmeira dos Índios	2021	10.308.326	1.461.324	3.167.119	180.591.921	46.319.352	1.064.300	10,32%	25,65%	0,59%
Palmeira dos Índios	2022	17.849.530	1.032.715	4.086.337	248.997.564	65.162.258	134.632	0,75%	26,17%	0,05%
Palmeira dos Índios	2023	30.669.815	2.730.639	7.099.512	279.843.543	146.541.803	230.236	0,75%	52,37%	0,08%
São Brás	2013	263.581	7.362	58.411	14.116.687	6.311.273	363.638	137,96%	44,71%	2,58%
São Brás	2014	632.284	0	90.941	15.408.086	6.797.968	349.175	55,22%	44,12%	2,27%
São Brás	2015	387.748	9.089	296.473	14.344.678	6.792.478	0	0,00%	47,35%	0,00%
São Brás	2016	552.317	9.418	325.370	15.282.868	7.406.714	66.361	12,01%	48,46%	0,43%
São Brás	2017	408.092	29.445	68.685	17.732.040	8.446.281	214.494	52,56%	47,63%	1,21%
São Brás	2018	841.725	14.067	0	18.880.183	7.697.423	0	0,00%	40,77%	0,00%
São Brás	2019	198.178	2.102	87.467	20.982.856	9.141.649	3.261	1,65%	43,57%	0,02%
São Brás	2020	182.634	0	50.521	20.079.602	7.629.462	0	0,00%	38,00%	0,00%
São Brás	2021	283.793	29.118	113.488	25.134.225	10.689.500	0	0,00%	42,53%	0,00%
São Brás	2022	1.170.431	0	550.156	35.576.008	15.037.444	443.572	37,90%	42,27%	1,25%
São Brás	2023	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
São Sebastião	2013	3.179.122	11.813	2.488.584	46.768.331	17.064.560	200.298	6,30%	36,49%	0,43%
São Sebastião	2014	2.501.655	49.307	1.603.475	23.186.081	18.127.914	0	0,00%	78,18%	0,00%
São Sebastião	2015	1.927.582	33.315	658.438	51.893.046	18.113.276	302.573	15,70%	34,91%	0,58%
São Sebastião	2016	2.362.140	36.925	919.487	24.425.271	19.751.240	170.689	7,23%	80,86%	0,70%
São Sebastião	2017	3.104.152	43.765	1.005.254	65.503.942	22.523.415	0	0,00%	34,38%	0,00%
São Sebastião	2018	2.431.758	89.847	516.115	66.083.935	22.327.584	0	0,00%	33,79%	0,00%
São Sebastião	2019	3.385.305	126.167	753.424	71.312.646	24.377.729	0	0,00%	34,18%	0,00%
São Sebastião	2020	3.038.881	127.087	744.753	65.944.605	20.345.231	292.783	9,63%	30,85%	0,44%
São Sebastião	2021	3.045.301	88.706	524.426	88.216.740	26.330.637	0	0,00%	29,85%	0,00%
São Sebastião	2022	4.333.083	0	1.359.300	129.595.882	40.099.852	251.175	5,80%	30,94%	0,19%
São Sebastião	2023	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Tanque D'arca	2013	504.829	115	189.871	12.541.366	6.311.273	670.176	132,75%	50,32%	5,34%
Tanque D'arca	2014	206.648	1.335	113.976	8.604.545	6.797.968	471.476	228,15%	79,00%	5,48%
Tanque D'arca	2015	194.332	131	108.323	13.568.022	6.792.478	281.727	144,97%	50,06%	2,08%
Tanque D'arca	2016	329.106	865	56.409	15.328.683	7.406.715	286.657	87,10%	48,32%	1,87%
Tanque D'arca	2017	270.031	34.819	131.198	17.430.867	8.226.942	8.071.315	2989,03%	47,20%	46,30%
Tanque D'arca	2018	220.517	133	52.786	18.460.961	8.372.844	225.644	102,32%	45,35%	1,22%
Tanque D'arca	2019	196.287	77	66.565	29.336.749	9.141.649	240.806	122,68%	31,16%	0,82%
Tanque D'arca	2020	115.529	727	0	19.763.172	7.629.462	1.408.334	1219,03%	38,60%	7,13%
Tanque D'arca	2021	511.374	1.550	147.902	25.250.090	10.689.081	405.924	79,38%	42,33%	1,61%
Tanque D'arca	2022	2.354.903	2.945	517.221	36.993.488	15.037.444	1.285.416	54,58%	40,65%	3,47%
Tanque D'arca	2023	2.376.003	805	709.619	47.013.805	33.814.215	76.400	3,22%	71,92%	0,16%
Taquarana	2013	1.535.607	28.063	371.649	30.521.340	12.622.546	30.317	1,97%	41,36%	0,10%
Taquarana	2014	2.012.529	65.845	363.613	34.826.443	13.595.935	1.472.222	73,15%	39,04%	4,23%
Taquarana	2015	316.067	31.903	274.254	35.281.120	13.584.957	3.837.949	1214,28%	38,50%	10,88%
Taquarana	2016	1.032.818	24.507	0	37.861.624	14.813.430	5.214.866	504,92%	39,13%	13,77%
Taquarana	2017	1.585.520	7.599	230.884	44.830.672	16.892.561	1.503.836	94,85%	37,68%	3,35%
Taquarana	2018	1.527.611	13.810	108.806	49.756.151	16.745.789	221.973	14,53%	33,66%	0,45%
Taquarana	2019	1.787.741	36.666	293.243	56.082.197	18.283.297	0	0,00%	32,60%	0,00%
Taquarana	2020	1.018.977	2.131	203.405	47.683.222	15.258.924	0	0,00%	32,00%	0,00%

Taquarana	2021	2.198.483	60.021	692.066	59.587.856	21.380.629	1.677.892	76,32%	35,88%	2,82%
Taquarana	2022	3.659.293	81.274	925.506	83.057.153	30.074.889	263.053	7,19%	36,21%	0,32%
Taquarana	2023	5.514.803	112.516	2.439.740	111.844.021	67.628.431	0	0,00%	60,47%	0,00%
Traipu	2013	264.530	19.935	209.152	39.301.831	14.791.073	279.494	105,66%	37,63%	0,71%
Traipu	2014	2.063.788	18	1.675.136	41.204.611	15.861.925	877.758	42,53%	38,50%	2,13%
Traipu	2015	204.542	0	183.456	43.204.866	15.849.117	1.005.181	491,43%	36,68%	2,33%
Traipu	2016	464.496	0	451.548	45.213.623	17.282.335	1.641.407	353,37%	38,22%	3,63%
Traipu	2017	716.381	0	284.041	50.988.733	19.707.988	834.531	116,49%	38,65%	1,64%
Traipu	2018	2.114.638	21.075	217.373	54.429.065	19.536.637	624.581	29,54%	35,89%	1,15%
Traipu	2019	639.855	46.591	151.124	57.919.154	21.330.513	1.031.494	161,21%	36,83%	1,78%
Traipu	2020	761.330	71.586	431.068	54.654.364	17.802.076	955.073	125,45%	32,57%	1,75%
Traipu	2021	426.043	46.130	112.468	72.034.981	24.948.827	0	0,00%	34,63%	0,00%
Traipu	2022	1.326.082	0	473.444	100.648.410	35.087.370	0	0,00%	34,86%	0,00%
Traipu	2023	4.635.202	90	1.724.701	127.482.722	78.899.877	1.274.107	27,49%	61,89%	1,00%

APÊNDICE B – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO



ORÇAMENTO

RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

**DIAGNÓSTICO DO COMPORTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS NOS ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO
METROPOLITANA DO AGRESTE ALAGOANO**

DIAGNÓSTICO DO COMPORTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NOS ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO AGRESTE ALAGOANO

Relatório técnico apresentado pela mestra Danielle de Paula Correia Bellé
ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob
orientação do docente Dr. Bruno Setton Gonçalves..



**Transfere
gov.br**



Resumo	03
Contexto	04
Público-alvo da proposta	06
Descrição da situação-problema	07
Objetivos da proposta	08
Diagnóstico e análise	09
Conclusões das análises	18
Recomendações	15
Responsáveis pela proposta	21
Referências	22

RESUMO

Este trabalho apresenta um diagnóstico da situação fiscal dos municípios da Região Metropolitana do Agreste Alagoano, com o enfoque nas captações de transferências voluntárias pelos entes municipais desta região, no período de 2013 a 2023.

Para tanto, foram analisados os dados orçamentários extraídos da base Finanças Brasil do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI/FINBRA) e da Plataforma Transferegov.br, responsável pela gestão dos convênios e contratos de repasse firmados com a União.

As análises estatísticas descritivas realizadas confirmaram a relevância das transferências voluntárias na ampliação das receitas orçamentárias dos municípios da RMA alagoana.

Ainda assim, demonstraram a importância de uma maior estruturação e capacitação dos setores técnicos destes municípios com o propósito de ampliar a captação de recursos oriundos das transferências voluntárias (verbas discricionárias) e com isto garantir uma maior diversificação na composição orçamentária municipal.



TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

CONTEXTO

O federalismo fiscal brasileiro foi organizado estruturalmente para permitir uma maior descentralização da gestão das políticas e serviços públicos, porém, devido ao desequilíbrio na distribuição constitucional das competências tributárias, acabou por produzir um sistema no qual há uma relevante dependência dos entes subnacionais (principalmente dos municípios) em relação às verbas decorrentes de transferências intergovernamentais. E essa realidade se mostra ainda mais latente em municípios com baixo desenvolvimento econômico, fator que gera uma redução na arrecadação própria (Dantas, 2021).

Recente estudo realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN demonstrou que mais de 40% dos municípios brasileiros ainda não alcançaram uma boa gestão fiscal e que, no quesito autonomia, mais de 65% estão classificados em situação crítica (55,5%) ou difícil (9,7%). Ainda de acordo com a pesquisa da FIRJAN, a região Nordeste apresenta a maior quantidade de municípios com baixa autonomia fiscal, tendo 62,4% com nota zero (FIRJAN, 2023).

A Região Metropolitana do Agreste alagoano (Lei Complementar Estadual nº 27/2009) é composta por municípios que,

em sua maioria, possuem baixo dinamismo econômico e, em consequência, reduzida arrecadação tributária, tendo na composição de seus orçamentos forte participação dos repasses realizados pela União e pelo Estado.

Este cenário pode ser vislumbrado através do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) o qual demonstra que no ano de 2022 a maior parte dos municípios da RMA alagoana apresentou índice 0 (zero) de autonomia, sendo classificados em situação crítica de gestão fiscal e estando em baixas posições nos rankings nacional e estadual no critério autonomia (FIRJAN, 2023).

Neste mesmo sentido, dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística demonstram que a maior parte dos municípios da RMA apresenta nas suas composições orçamentárias percentuais em torno de 90% de receitas oriundas de transferências intergovernamentais (IBGE, 2023).

No Brasil, as transferências intergovernamentais estão divididas em obrigatórias, especiais e voluntárias, sendo, estas últimas, efetivadas por meio de contratos de repasse ou convênios (Dantas, 2021).



Em um cenário de federalismo fiscal, o desequilíbrio de competências entre os entes federados evidencia que a centralização dos recursos contrasta com a descentralização das responsabilidades, minando a autonomia local e a efetividade das políticas públicas (Bijos, 2018).

Os repasses obrigatórios e especiais possuem destinações específicas estabelecidas na Constituição Federal e legislações próprias, condicionando e limitando o ente beneficiado no processo de gestão das receitas.

Por outro lado, as transferências voluntárias foram criadas como um mecanismo para possibilitar a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, para que os governos federal e estadual possam transferir recursos para os municípios com base em necessidades específicas dessas localidades, permitindo-lhes melhores condições para a realização de políticas públicas (Girollo; Kempfer, 2012).

Ademais, estas verbas se apresentam como aquelas que conferem um pouco mais de discricionariedade aos gestores municipais, que poderão elaborar projetos com base nas necessidades locais identificadas, a fim de obter as receitas decorrentes destes repasses, não havendo, nestes casos, uma predeterminação legal

ou constitucional do direcionamento destas verbas (Bijos, 2013).

Assim, vislumbra-se que as transferências voluntárias podem representar para os municípios mais pobres uma significativa forma de robustecer as suas capacidades de gastos públicos. Contudo, estas verbas, exigem do ente beneficiado a observância de regras, requisitos e procedimentos previstos em normas específicas (Decretos, Portarias, Instruções Normativas) para que sejam celebrados os convênios e contratos de repasse, o que denota a necessidade de uma estrutura técnico-administrativa eficaz (Soares; Melo, 2016).

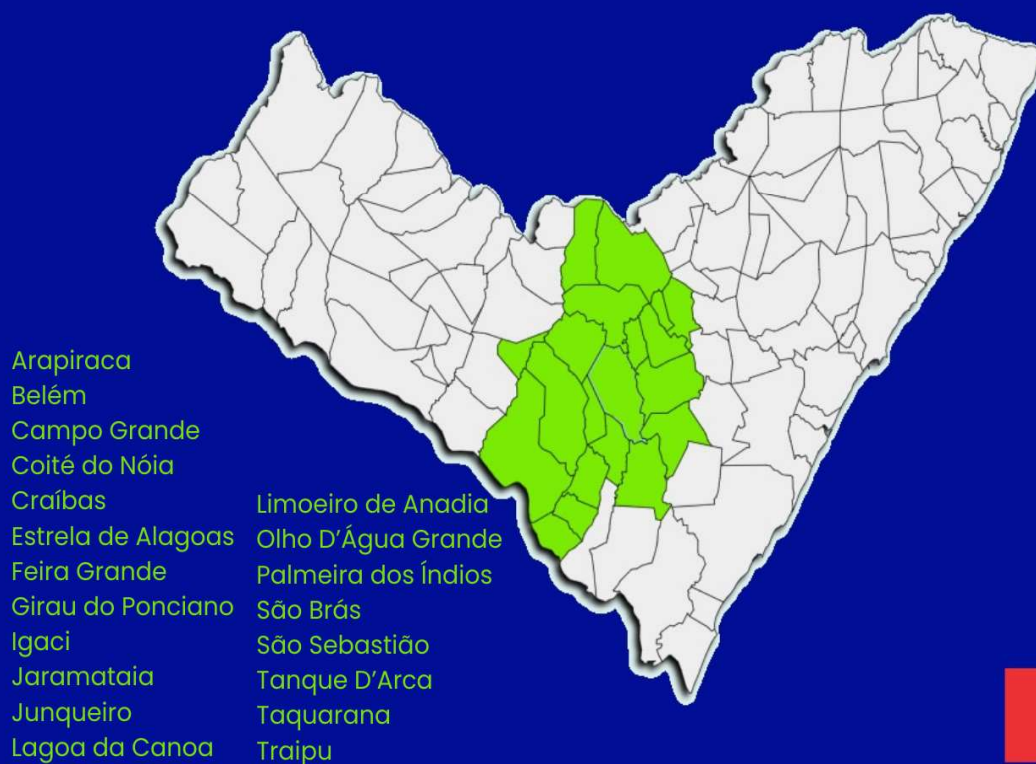
Ainda assim, considerando as diversas alterações sofridas por estas normas nos anos de 2023 e 2024, será necessária não só a existência de uma estrutura organizada, mas também equipes gestoras e técnicas capacitadas e atualizadas, a fim de que estejam preparadas para a apresentação de projetos, negociações técnicas e gestão dos convênios e contratos de repasse.



PÚBLICO-ALVO

Este Relatório Técnico Conclusivo é direcionado aos gestores e técnicos dos municípios da Região Metropolitana do Agreste alagoano.

REGIÃO METROPOLITANA DO AGRESTE ALAGOANO





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

ORÇAMENTO PÚBLICO

A obtenção de receitas é meio essencial para que os entes federativos municipais tenham um orçamento equilibrado e consigam se organizar de acordo com as normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cumprindo suas obrigações e arcando com suas despesas correntes, ao mesmo tempo em que executam as políticas públicas necessárias ao bem-estar da população do município que lhe foram atribuídas pela Constituição por meio da descentralização de competências (Soares; Melo, 2016).

Contudo, em municípios mais pobres, que não possuem suficiente dinamismo econômico para gerar receitas próprias em grande volume fica evidenciada a maior dependência destes entes em relação às transferências intergovernamentais, dentre as quais as transferências voluntárias se mostram como as receitas com maior nível de discricionariedade e um relevante meio de garantir uma variabilidade na captação de recursos (Bijos, 2018).

A Região Metropolitana do Agreste alagoano, de acordo com dados fornecidos pelo IBGE (2023), possui um elevado percentual de dependência de receitas oriundas de repasses intergovernamentais.

Diante dessa situação e considerando o caráter discricionário das transferências voluntárias, a análise do comportamento dessas receitas nos últimos 11 anos na RMA permite traçar um panorama da situação orçamentária do município. Com base nisso, é possível oferecer recomendações aos gestores e técnicos, destacando a importância dessas verbas para aumentar o volume e diversificar as receitas orçamentárias dos municípios.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Este estudo se propõe a mensurar, a partir das análises das receitas orçamentárias e das informações dos convênios e contratos de repasse firmados, o nível de participação das transferências voluntárias (TVs) na composição dos orçamentos dos municípios da Região Metropolitana do Agreste alagoano. Além disso, avalia o grau de estabilidade das captações dessas transferências na região.

Com base nessas informações, o estudo oferece um diagnóstico detalhado da situação fiscal dos municípios da RMA, com ênfase na obtenção de transferências voluntárias pelos entes municipais no período de 2013 a 2023.

Por fim, apresenta recomendações aos gestores e técnicos, destacando a importância dessas receitas e sugerindo estratégias para aprimorar a captação dessas verbas, a fim de assegurar uma composição orçamentária municipal mais diversificada e robusta.



Seja bem-vindo ao Módulo de Transferências Discricionárias e Legais

Seja bem-vindo

Transfere.gov.br

ACESSO RESTRITO

CPF

Senha de acesso

Esqueceu sua senha?

Entrar

Acesso livre

Acesse o portal Transferegov.br

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Embora a Constituição Federal tenha conferido autonomia aos municípios, as limitações financeiras a que estão sujeitos revelam que, na prática, essa autonomia ainda está distante do que a norma preconiza, evidenciando um claro desequilíbrio em favor da União (Oliveira, 2019).

A forma como as competências tributárias foram distribuídas entre as unidades da federação resulta em um grande desequilíbrio na arrecadação, o que gera uma elevada dependência financeira das esferas subnacionais em relação à União, comprometendo a autonomia dos governos locais na gestão das políticas públicas que lhes foram constitucionalmente atribuídas (Liziero; Alcântara, 2020).

Arretche (2000) explica que as enormes desigualdades estruturais e administrativas, somadas às diferenças territoriais, econômicas e sociais entre os entes federativos, e a centralização fiscal promovida pela União, que detém a maior parte da arrecadação tributária, reduzem significativamente a autonomia dos entes subnacionais, especialmente os municípios, que, muitas vezes, não possuem condições de se autossustentar.

Essa realidade também se aplica aos municípios da RMA alagoana, cuja arrecadação própria é insuficiente para atender às elevadas demandas administrativas e à implementação de políticas públicas em benefício das comunidades locais.

Diante desse cenário, é fundamental que os gestores e técnicos municipais busquem aperfeiçoar a estrutura orçamentária de suas cidades, visando uma gestão mais eficiente e alinhada às exigências legais. Isso permitirá uma maior diversificação nas receitas municipais, sendo as transferências voluntárias um instrumento relevante para ampliar os recursos orçamentários disponíveis.

Análises estatísticas descritivas foram realizadas a partir dos dados orçamentários dos municípios da Região Metropolitana do Agreste alagoano (RMA), tendo sido cruzados os dados fiscais do SICONFI/FINBRA com as informações da Plataforma Transferegov.br acerca dos convênios e contratos de repasse firmados com o governo federal no período de 2013 a 2023.



RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

10

O Sistema de Convênios e Contratos de Repasse é gerido pela Plataforma Transferegov.br, que, em respeito ao princípio da transparência, permite a consulta pública de toda a situação dos convênios e contratos de repasse firmados entre os municípios e a União (Brasil, 2022). Esse portal possibilita que a população acompanhe a gestão e a aplicação das verbas discricionárias transferidas.

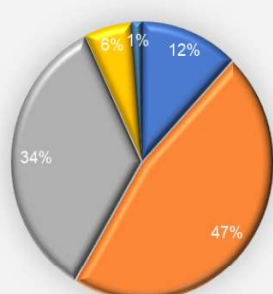
Com base nos dados dos instrumentos firmados entre os municípios da RMA e o Governo Federal, foram realizadas análises para identificar a participação das transferências voluntárias nos orçamentos municipais.

O Gráfico 1 apresenta o ranking de captações de transferências voluntárias pelos municípios da RMA no período de 2013 a 2023 formado com base nos dados obtidos junto à plataforma Transferegov.br acerca dos convênios e contratos de repasse firmados nestes anos, e indica que municípios como Arapiraca, Junqueiro, Girau do Ponciano e Palmeira dos Índios tiveram, no período analisado, um maior volume de captação deste tipo de verba em comparação com os demais municípios da região que, em sua maioria, apresentaram níveis médio e baixo de captações deste tipo de recurso.

Gráfico 1 - Ranking de Captações de Transferências Voluntárias pelos Municípios da RMA de 2013 a 2023 (Em R\$1,00).



Gráfico 2 - Alagoas: Situação das Transferências Voluntárias dos Municípios da RMA de 2013 a 2023 - Total: 239.



- Convênio e Contratos de Repasse Anulados e Rescindidos.
- Prestação de Contas Concluída.
- Em execução.
- Na Fase de Prestação de Contas.
- Aguardando Prestação de Contas - 3.

A partir do Gráfico 3 é possível observar que as transferências voluntárias, além de representarem um incremento ao orçamento dos municípios beneficiados, permite que as verbas sejam alocadas para áreas variadas da gestão, pois, ao contrário das demais transferências intergovernamentais constitucionais e legais, eminentemente direcionadas para saúde e educação, as verbas discricionárias permitem que os gestores, identificando as necessidades das comunidades locais, apresentem projetos voltados a outras áreas como cultura, agropecuária, turismo, infraestrutura etc., possibilitando um melhor desenvolvimento socioeconômico da população. Estes achados confirmam a relevância destes recursos para a composição dos orçamentos municipais.

O Gráfico 2 apresenta a situação dos convênios e contratos de repasse firmados por todos os municípios que compõem a Região Metropolitana dos Agreste alagoano nos anos de 2013 a 2023. Dentre os 239 instrumentos firmados, 12% foram anulados ou rescindidos em decorrência do descumprimento de exigências formais e legais inerentes ao procedimento de captação de transferências discricionárias, 34% ainda estão em fase de execução e 6% aguardando a prestação de contas. A quantidade de contratos anulados e rescindidos no período podem ser um indicativo de fragilidades no processo de captação destas verbas pelos municípios da região.

Gráfico 3 - Transferências Voluntárias dos Municípios da RMA de 2013 a 2023 por Órgão da União Concedente (Em R\$1,00).

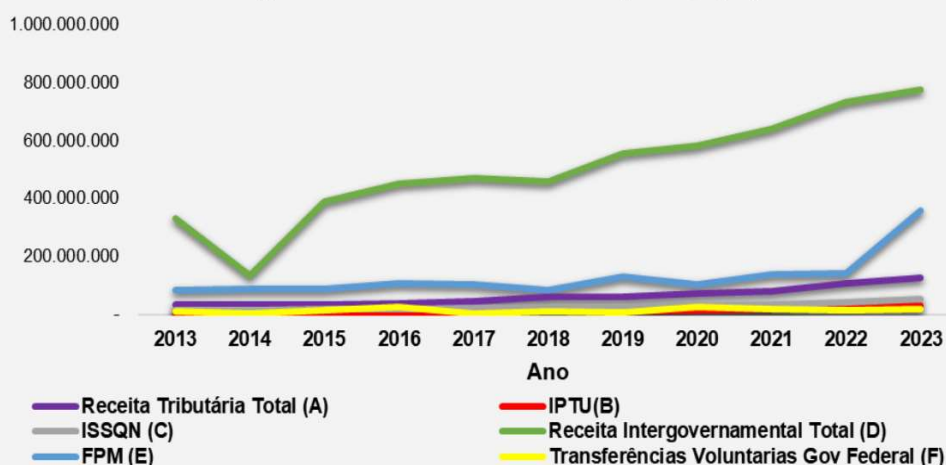


Foram coletados e organizados os dados orçamentários dos 20 municípios que compõem a RMA, referentes ao período de 2013 a 2023, a partir das plataformas SICONFI/FINBRA e Transferegov.br.

Para otimizar o estudo do comportamento orçamentário da RMA, optou-se por selecionar uma amostra baseada no ranking de captações de transferências voluntárias entre 2013 e 2023 (Gráfico 1). Foram escolhidos seis municípios (1/3 do total), classificados, respectivamente, em alta, média e baixa captação de verbas discricionárias: Arapiraca, Palmeira dos Índios, Lagoa da Canoa, Traipu, Coité do Nôia e Craíbas.

Com base nos dados, foram elaborados gráficos para analisar o comportamento orçamentário desses seis municípios, destacando o nível de participação das transferências voluntárias em seus orçamentos, seus desempenhos na captação desses recursos e um panorama geral da situação fiscal dos municípios estudados nos anos selecionados.

Gráfico 4 - Arapiraca: Evolução das Receitas Tributárias e Intergovernamentais de 2013 a 2023 (Em R\$ 1,00)



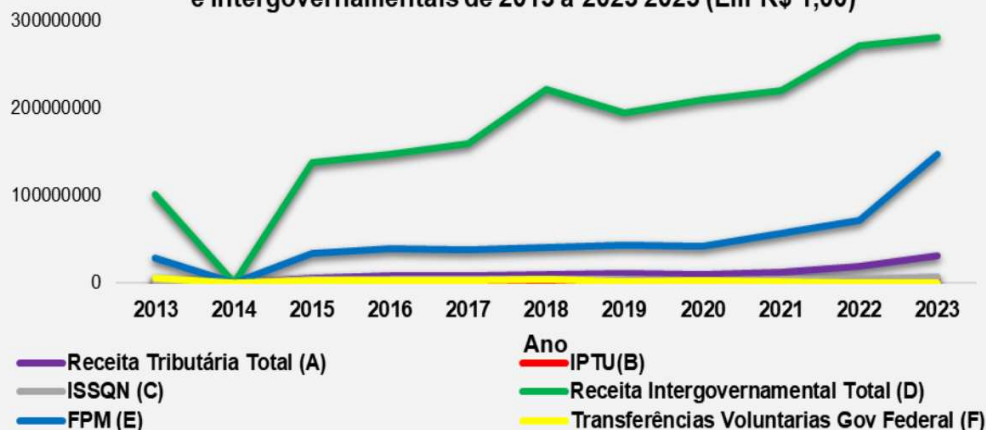
O Gráfico 4 apresenta a evolução das receitas orçamentárias de Arapiraca entre 2013 e 2023. A Receita Tributária Total (A), que reflete a arrecadação própria do município, mostrou crescimento estável ao longo do período, com um aumento mais acentuado em 2023, indicando uma melhoria contínua na capacidade de arrecadação, embora em ritmo mais lento do que o das receitas intergovernamentais.

As receitas de IPTU (B) e ISSQN (C), componentes da Receita Tributária Total, seguiram um padrão semelhante, com crescimento moderado e estável, sem variações bruscas. Já a Receita Intergovernamental Total (D) foi a maior fonte de receita do município, crescendo significativamente ao longo dos anos, com picos em 2022 e 2023. Houve uma queda acentuada em 2014, devido à redução de outras verbas que compõem essa receita, embora o FPM (E) tenha se mantido estável até 2022, com aumento mais notável em 2023.

As Transferências Voluntárias (F) apresentaram crescimento irregular, com picos em 2016, superando as receitas de IPTU e ISSQN, e em 2020, quando ultrapassaram as receitas de IPTU. Esses recursos mostraram participação semelhante a dos tributos municipais, o que evidencia sua importância para o orçamento de Arapiraca. As oscilações nas transferências voluntárias sugerem, contudo, uma possível falta de competência na gestão para captação desses recursos.

De maneira geral, a análise mostra que, embora Arapiraca tenha uma base tributária estável, a maior parte de seus recursos ainda provém de transferências intergovernamentais. As transferências voluntárias, por serem verbas discricionárias, oferecem uma oportunidade estratégica para o financiamento de projetos específicos de interesse local, influenciando as políticas e o planejamento orçamentário do município.

Gráfico 5 - Palmeira dos Índios: Evolução das Receitas Tributárias e Intergovernamentais de 2013 a 2023 (Em R\$ 1,00)

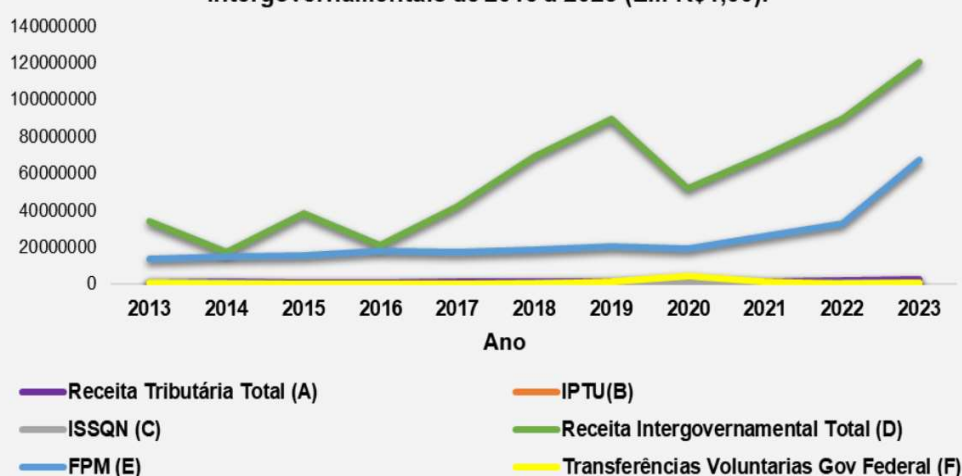


O Gráfico 5 retrata a evolução das receitas de Palmeira dos Índios, destacando o impacto das diversas fontes de recursos no orçamento municipal entre 2013 e 2023. A Receita Tributária Total (A) mostra uma tendência de crescimento contínuo, especialmente a partir de 2020, possivelmente refletindo políticas fiscais mais eficazes ou um ambiente econômico mais favorável. O IPTU (B) exibe um crescimento moderado e constante, indicando arrecadação estável. O ISSQN (C), por sua vez, apresenta uma estabilidade com crescimento muito lento, sugerindo que o município não experimentou um desenvolvimento econômico significativo no período.

A Receita Intergovernamental Total (D) cresceu de forma acentuada até 2017, seguida de oscilações, com picos em 2018 e 2022. Apesar da volatilidade, essas receitas representam uma parte importante das finanças municipais. O FPM (E) manteve-se quase constante, com um leve aumento ao longo dos anos, com um crescimento mais acentuado em 2023.

As Transferências Voluntárias (F) se mantiveram relativamente estáveis até 2019, com um pico em 2013. A partir de 2020, entraram em declínio, atingindo valores mais baixos em 2022 e 2023. Esse comportamento pode indicar uma menor relevância dessas transferências para a gestão ou dificuldades na captação desses recursos.

Gráfico 6 - Lagoa da Canoa: Evolução das Receitas Tributárias e Intergovernamentais de 2013 a 2023 (Em R\$1,00).



O Gráfico 6 mostra a evolução das receitas de Lagoa da Canoa de 2013 a 2023. A Receita Tributária Total (A) apresentou um crescimento lento e contínuo, semelhante ao comportamento do IPTU (C) e do ISSQN (B), que mostraram valores baixos e estáveis, refletindo baixa arrecadação municipal.

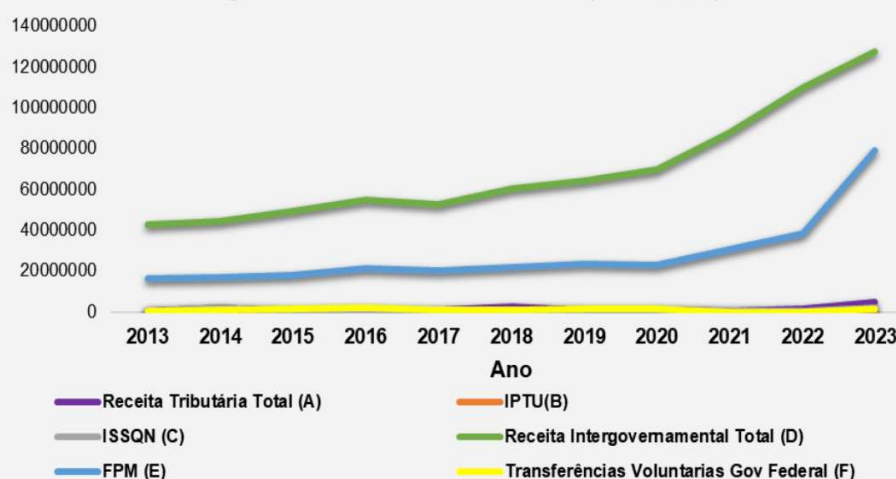
A Receita Intergovernamental Total (D) teve um crescimento de 2016 a 2019, caiu em 2020 e retomou a alta até atingir o pico em 2023. O FPM (E) exibiu um crescimento moderado e consistente, com um aumento mais acentuado em 2023. O gráfico revela que as receitas intergovernamentais se destacaram como a

maior fonte de recursos do município a partir de 2017.

As Transferências Voluntárias (F) mostraram oscilações ao longo do período, começando em um patamar intermediário e apresentando variações entre 2015 e 2018. O crescimento acelerou até 2020, quando alcançaram seu pico, seguido por um declínio até 2022, quando não houve captação de Transferências Voluntárias. No entanto, houve uma recuperação em 2023.

A análise indica que, apesar da volatilidade, as transferências voluntárias foram uma fonte importante de recursos, superando a Receita Tributária Total (A) entre 2019 e 2021.

Gráfico 7 - Traipu: Evolução das Receitas Tributárias e Intergovernamentais de 2013 a 2023 (Em R\$1,00).



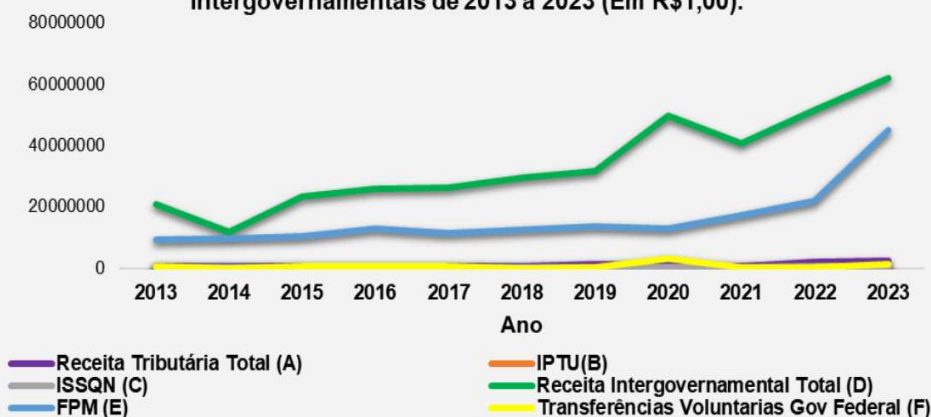
O Gráfico 7 mostra a dinâmica das receitas orçamentárias de Traipu entre 2013 e 2023, destacando diferentes fontes. A Receita Tributária Total (A) manteve-se estável com um crescimento modesto, aumentando significativamente a partir de 2021 e alcançando seu pico em 2023, possivelmente devido a melhorias na arrecadação ou mudanças na economia local. O IPTU (B) teve baixa arrecadação em todo o período e o ISSQN (C) mostra variações mais significativas ao longo dos anos, o que sugere potencial não explorado para a arrecadação direta no município.

A Receita Intergovernamental Total (D) cresceu de forma constante e estável até 2020, com uma elevação mais acentuada de 2021 a 2023.

O FPM (E) mostrou crescimento contínuo ao longo do período. As Transferências Voluntárias (F) apresentaram um comportamento oscilante, não sendo muito significativas em comparação com as receitas intergovernamentais. Contudo, frente às receitas tributárias comportaram-se de forma relevante, ultrapassando-as em vários anos, com destaque para 2015, 2016, 2019 e 2020, quando as TVs tiveram seus picos.

O gráfico revela que Traipu é fortemente sustentado por receitas intergovernamentais e que a arrecadação local (IPTU e ISSQN) é relativamente baixa. Expõe, ainda, que as transferências voluntárias são uma oportunidade para o município ampliar suas receitas, mas que o município carece de uma gestão mais organizada.

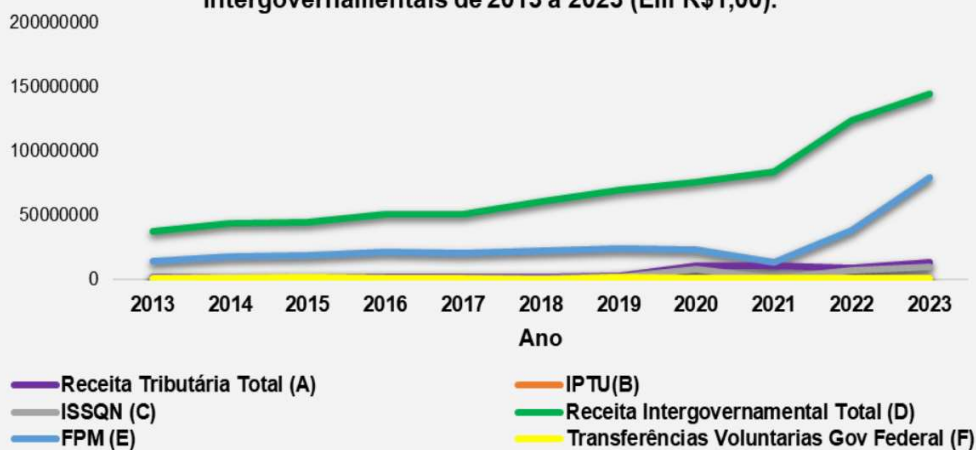
Gráfico 8 - Coité do Nóia: Evolução das Receitas Tributárias e Intergovernamentais de 2013 a 2023 (Em R\$1,00).



O Gráfico 8 ilustra o comportamento das receitas de Coité do Nóia de 2013 a 2023. A Receita Tributária Total (A) apresentou um crescimento baixo e constante, com um aumento mais notável a partir de 2021, possivelmente indicando melhorias na capacidade de arrecadação do município. O IPTU (B) permaneceu praticamente estável e com valores baixos durante todo o período, o que pode refletir baixa valorização imobiliária, ineficiência na arrecadação ou uma base de contribuintes limitada. O ISSQN (C) também se manteve estável e representou uma pequena parcela da receita tributária total, sugerindo uma economia local pouco dinâmica no setor de serviços ou dificuldades em ampliar a arrecadação deste imposto.

A Receita Intergovernamental Total (D) teve um crescimento significativo, especialmente a partir de 2019, com um grande salto em 2023, indicando aumento nos repasses do governo estadual ou federal. O FPM (E) cresceu de forma constante ao longo dos anos, evidenciando sua importância para as finanças locais, sendo a principal verba da Receita Intergovernamental Total (D). As Transferências Voluntárias (F) apresentaram-se voláteis, com pico em 2020 e quedas drásticas em 2021 e 2022. Em comparação com a RTT (A) apresentou volume semelhante, superando-a em alguns anos (2015, 2017 e 2020) o que demonstra a importância destas verbas para o orçamento municipal.

Gráfico 9 - Craibas: Evolução das Receitas Tributárias e Intergovernamentais de 2013 a 2023 (Em R\$1,00).



O Gráfico 9 mostra o comportamento das receitas tributárias e intergovernamentais em Craíbas de 2013 a 2023. A Receita Tributária Total (A) foi baixa e estável até 2019, com um leve crescimento a partir de então, alcançando seu pico em 2023. O IPTU (B) manteve-se estável e com valores baixos ao longo do período, sem impacto significativo no orçamento. O ISSQN (C) foi estável com tendência de elevação até 2019, apresentando crescimento significativo em 2020, seguido por uma queda em 2021 e recuperação a partir de 2022, atingindo o pico em 2023. Essa variação sugere sensibilidade às mudanças econômicas ou problemas na gestão fiscal.

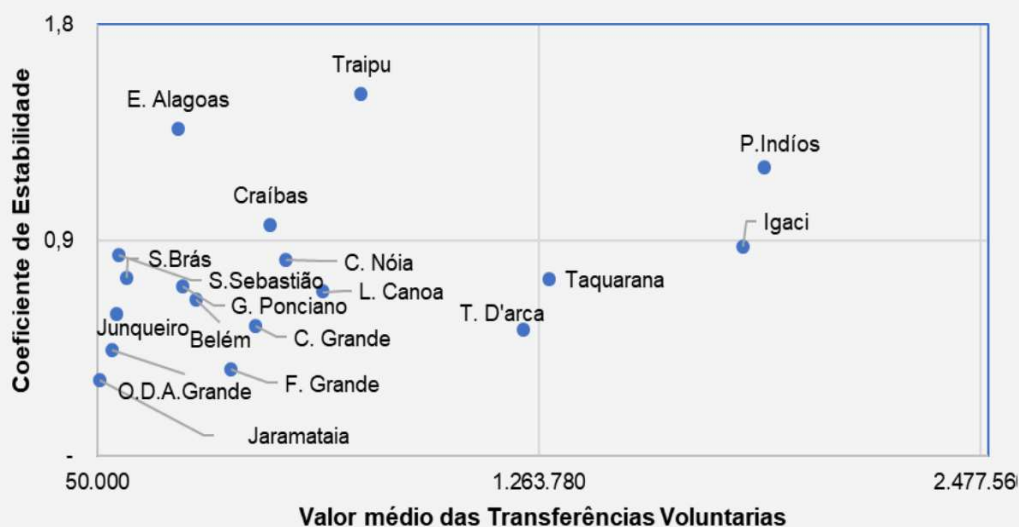
A Receita Intergovernamental Total (D) cresceu constantemente, com aumento mais acentuado a partir de 2017. O FPM (E) foi estável até 2020, com uma queda em 2021 e crescimento acentuado de 2022 a 2023, atingindo seu maior volume. As Transferências Voluntárias (F) mostraram oscilações, com picos em 2015 e 2019 e redução nos últimos anos.

O gráfico indica que Craíbas é altamente dependente de receitas intergovernamentais, com arrecadação tributária estável e pouco expressiva em comparação com as verbas transferidas, sugerindo a necessidade de aperfeiçoamento na gestão fiscal e no planejamento orçamentário.

ANÁLISE DO GRAU DE ESTABILIDADE NO PROCESSO DE CAPTAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Complementando a análise descritiva da realidade orçamentária da RMA alagoana e objetivando entender como as transferências voluntárias se comportaram, no período investigado, quanto ao nível de estabilidade de captação destas receitas pelos municípios, foi utilizada uma ferramenta analítica construída por Gonçalves, Santana e Rapini (2019), a partir de técnicas de análise estatística descritiva, denominada de coeficiente de estabilidade. Esta ferramenta possibilitou a construção de um mapa locacional do grau de estabilidade da amostra escolhida para análise no período de 2013 a 2023, onde quanto maior for o coeficiente de estabilidade do município menor será a dispersão dos valores de transferências voluntárias captadas em torno da média (Gonçalves, Santana e Rapini, 2019).

Figura 1– Mapa locacional do coeficiente de estabilidade e volume de captações de transferências voluntárias da Região Metropolitana do Agreste alagoano no período de 2013 a 2023 (em R\$1,00).



A Figura 1 classifica os municípios em quatro grupos distintos, onde o quadrante “III” representa o pior resultado (baixa estabilidade e baixo volume de captação de TVs) e o quadrante “I” apresenta o melhor cenário (alta estabilidade e alto volume de captação). Os municípios pertencentes ao quadrante “I” têm volumes de captações de TVs e coeficiente de estabilidade superiores à média de toda a RMA. Neste grupo estão os municípios de Palmeira dos Índios e Igaci, os quais apresentaram o melhor resultado esperado. Importante destacar a ausência no mapa dos municípios de Arapiraca e Limoeiro de Anadia por se tratarem de *outliers* de estabilidade. Arapiraca com coeficiente (1,9) e volume médio de captação superiores à média; e Limoeiro de Anadia que, embora possua coeficiente dentro do espaço amostral (1,4), apresenta volume médio de captação de TVs acima da média. O quadrante “II” é composto pelos municípios

com alto coeficiente de estabilidade (acima de 0,9) e baixo volume de TVs. São eles: Estrela de Alagoas, Craíbas e Traipu.

No quadrante “III”, que representa a pior situação (baixa estabilidade e baixa captação), estão a maior parte das cidades da RMA: Belém, Campo Grande, Coite do Nóia, Feira Grande, Girau do Ponciano, Jaramataia, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Olho D’Água Grande, São Brás e São Sebastião.

O quadrante “IV” contém o município de Taquarana que, embora tenha coeficiente de estabilidade abaixo da média, possui nível de captação de TVs superior à média.

Por fim, a análise dos dados revelou que, em sua maioria, a RMA alagoana apresentou um grau de estabilidade e um volume de captações baixos ao longo dos anos, o que denota a necessidade de uma maior estruturação e capacitação das gestões municipais quanto ao processo de obtenção destas verbas.

Quadro 1: Classificação dos municípios por grau de estabilidade e volume de captação.

Grupo (Quadrante)	Captação	CE	Municípios
A (Q.I)	Alto	Alto	Arapiraca, Igaci, Limoeiro de Anadia, Palmeira dos Índios.
B (Q.II)	Baixo	Alto	Craíbas, Estrela de Alagoas, Traipu.
C (Q.III)	Baixo	Baixo	Belém, Campo Grande, Coité do Nóia, Feira Grande, Girau do Ponciano, Jaramataia, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Olho D’Água Grande, São Brás e São Sebastião.
D (Q.IV)	Alto	Baixo	Taquarana.

Os municípios pertencentes ao grupo A têm a melhor interação entre a estabilidade e o volume médio de captação de TVs. Ou seja, apresentam níveis de captação de transferências voluntárias superiores à média da RMA, conservando um grau de estabilidade durante todo o conjunto avaliado. O grupo B é composto pelos municípios que, apesar de apresentarem alta estabilidade nas captações de TVs entre 2013 e 2023, exibiram um volume médio de captações abaixo da média da região.

Já o grupo C representa a pior situação, que é aquela em que os municípios, além de terem um volume de TVs abaixo da média, ainda assim demonstraram pouca estabilidade na captação de TV’s durante o período analisado.

O grupo D é formado apenas pelo município de Taquarana, o qual se enquadra no perfil de níveis de captação superiores à média da região ao mesmo tempo em que apresenta coeficiente de estabilidade abaixo da média (0,7).

CONCLUSÕES DAS ANÁLISES

Os resultados confirmaram a importância das transferências voluntárias para o aumento das receitas orçamentárias municipais, permitindo que as gestões locais realizem projetos voltados para infraestrutura, cultura, lazer, entre outros, atendendo melhor aos interesses das comunidades.

Ainda assim, os achados explicitaram que os municípios da RMA apresentaram grandes oscilações no volume de captações das transferências voluntárias. Além disso, com base nos dados extraídos da plataforma Transferegov.br, referentes à quantidade de instrumentos anulados ou rescindidos durante o período analisado, há indicativos de que esses municípios podem ter enfrentado dificuldades no processo de captação de recursos provenientes de convênios e contratos de repasses.

Além disso, a análise do grau de estabilidade na captação dessas transferências mostrou que a maioria dos municípios da RMA apresenta um comportamento instável nesse aspecto. Por outro lado, municípios como Arapiraca e Limoeiro de Anadia, que registraram maior volume total de captações, também apresentaram um alto grau de estabilidade, coincidindo com seu maior desenvolvimento econômico.

➤ Ademais, a comparação dos resultados obtidos a partir da análise dos dados das plataformas Transferegov.br e SICONFI/FINBRA mostrou que tanto os municípios com maior capacidade de captação de verbas discricionárias quanto aqueles com menor capacidade enfrentaram dificuldades semelhantes e oscilações na obtenção desses recursos ao longo de todo o período analisado.

➤ Ainda assim, foi identificado que a maioria dos municípios da RMA apresentou um nível oscilante e reduzido de arrecadação de tributos. Em muitos casos, as transferências voluntárias mostraram-se comparáveis ou até superiores às receitas tributárias próprias, ressaltando a relevância dessas verbas para a composição do orçamento municipal. Isso evidencia a oportunidade de diversificação das receitas e a importância de ações do poder público voltadas à captação desses recursos, por meio da apresentação de projetos para celebração de convênios e contratos de repasse, atendendo melhor às necessidades da população local.

RECOMENDAÇÕES

Para as gestões municipais que buscam melhorar a captação de recursos decorrentes de transferências voluntárias, através da celebração de convênios e contratos de repasse, e que necessitam se adequar às novas regras trazidas pelo Decreto 11.531/23, pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 e pela nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21), assim como aos procedimentos da Plataforma Transferegov.br, as seguintes recomendações podem ser úteis:

1. Capacitação Técnica e Atualização Jurídica

- **Capacitação dos servidores:** Dada a complexidade das novas normativas e da legislação aplicável, é essencial que os profissionais responsáveis pela captação e gestão de transferências voluntárias estejam constantemente atualizados. Treinamentos focados nas exigências do Decreto 11.531/23, na Lei de Licitações e nos novos processos da plataforma Transferegov.br são cruciais.
- **Atualização jurídica e normativa:** Além da Lei nº 14.133/21, que trouxe mudanças profundas nos processos licitatórios, os gestores devem se atentar ao cumprimento rigoroso dos requisitos previstos nas normativas mencionadas para evitar a reprovação de projetos e convênios.

2. Planejamento Estratégico para Captação de Recursos

- **Diagnóstico das áreas prioritárias:** A gestão municipal deve identificar áreas com maior necessidade de investimentos, alinhando essas demandas às oportunidades de captação de recursos federais. Setores como saúde, educação, infraestrutura e saneamento básico costumam ser prioritários para repasses voluntários.
- **Criação de um calendário de captação:** É importante estruturar um calendário estratégico de monitoramento dos editais de repasses, prazos e vigência das portarias de disponibilização de recursos. Essa prática permite que o município tenha uma ação proativa na busca por convênios.
- **Propostas detalhadas e bem fundamentadas:** A elaboração de propostas detalhadas, com diagnóstico claro da realidade local, objetivos específicos e cronogramas realistas, aumenta as chances de aprovação dos convênios e contratos de repasse. As propostas devem seguir rigorosamente as diretrizes da Transferegov.br.

3. Adequação à Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)

- **Conformidade nos processos licitatórios:** A nova Lei de Licitações exige que os municípios ajustem seus processos de aquisição e contratação, especialmente no que se refere às transferências voluntárias. É essencial que a equipe esteja bem-informada sobre as modalidades de licitação, fases preparatórias e a transparência exigida.
- **Implementação de novos procedimentos:** Revisar e ajustar os procedimentos internos de contratação de fornecedores, de modo a atender aos requisitos legais e evitar fraudes, desvio de recursos ou reprovação de prestações de contas.

4. Uso Eficiente da Plataforma Transferegov.br

- **Domínio da plataforma:** A nova plataforma centraliza todo o processo de formalização e execução dos convênios e contratos de repasse. É essencial que a equipe municipal responsável pela captação e gerenciamento de transferências voluntárias domine o uso dessa ferramenta. A plataforma integra todas as etapas, desde a inscrição das propostas até a prestação de contas, sendo um facilitador da transparência e do controle.
- **Integração entre departamentos:** As secretarias municipais, como a de finanças, administração e planejamento, devem trabalhar de maneira coordenada para garantir que as informações e a documentação exigida sejam corretamente alimentadas na plataforma e atendam às exigências dos órgãos federais.

5. Fortalecimento da Governança e Transparência

- **Estabelecimento de uma governança robusta:** Um dos focos do Decreto 11.531/23 e da Portaria 33/2023 é o fortalecimento da governança pública e da transparência no uso dos recursos públicos. O município deve desenvolver mecanismos claros e efetivos para monitorar e avaliar a execução dos recursos provenientes de transferências voluntárias, promovendo a prestação de contas de maneira eficiente e pública.
- **Prevenção e mitigação de riscos:** Criar um plano de gestão de riscos para os contratos de repasse e convênios, identificando possíveis fragilidades no processo de execução das obras ou serviços financiados. Além disso, a gestão deve instituir comissões internas de acompanhamento e auditoria.

6. Parcerias com Entidades e Consultorias Especializadas

- **Apoio técnico de consultorias:** Em muitos casos, o município pode não dispor de capacidade técnica suficiente para conduzir todo o processo de captação e execução dos convênios. Nesse caso, firmar parcerias com consultorias especializadas pode ser uma solução para maximizar as chances de sucesso e garantir a correta aplicação dos recursos.
- **Parcerias com outras entidades governamentais:** Municípios podem também formar consórcios com outros municípios ou firmar parcerias com órgãos estaduais para otimizar a captação de recursos federais.

7. Monitoramento Contínuo e Prestação de Contas

- **Acompanhamento da execução:** As gestões municipais devem implementar um sistema de monitoramento contínuo da execução dos projetos financiados via convênios, assegurando que os prazos e metas sejam cumpridos e que não haja falhas na execução dos projetos.
- **Prestações de contas tempestivas:** Com a maior rigidez trazida pela legislação e a plataforma Transferegov.br, garantir a prestação de contas correta e no tempo previsto é crucial para evitar sanções, inadimplências e garantir futuras transferências.



CONCLUSÃO:

Essas recomendações visam orientar os municípios sobre os principais aspectos necessários ao aprimoramento da equipe para a preparação, captação e gestão eficiente das transferências voluntárias, dentro do novo arcabouço legal e normativo. O sucesso depende de capacitação, planejamento estratégico, conformidade legal e transparência em todas as etapas do processo.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA

Danielle de Paula Correia Bellé

Mestra em Administração Pública
Universidade Federal de Alagoas
E-mail: danielle.correia@feac.ufal.br

Prof. Dr. Bruno Setton Gonçalves

Orientador do Trabalho
Universidade Federal de Alagoas
E-mail: bruno.setton@arapiraca.ufal.br



REFERÊNCIAS

ALAGOAS (Estado). **Lei Complementar Estadual nº 27/2009 de 01 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Agreste – RMA, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Agreste – CRMA e dá outras providências. Maceió, AL, 2009.ALEG/AL. Disponível em: <<https://sapl.al.al.leg.br/norma/14>>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000. 304 páginas.

BIJOS, Danilo. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS, v. 16, n. 44, p. 322–350, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350>>. Acesso em: 17 de agosto de 2023.

BIJOS, Danilo. **Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais:** um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do estado de Minas Gerais. Orientador: André Borges de Carvalho. 2013. 119 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 11.531, de 11 de abril de 2023.** Dispõe sobre a regulamentação da execução orçamentária, financeira e contábil dos recursos transferidos voluntariamente pela União a outros entes federados. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 abr. 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

BRASIL. **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n. 33, de 26 de maio de 2023.** Regulamenta procedimentos relacionados à governança, controle e transparência na execução de convênios e contratos de repasse. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 mai. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Institui normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

BRASIL. **Plataforma Transferegov.br: sistema eletrônico da administração pública federal que facilita o gerenciamento de transferências voluntárias.** Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Brasília, DF: Governo Federal, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov>. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

BRASIL. **Sobre o Transferegov.br.** Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Brasília, DF: Governo Federal, 2022. Disponível em: <<https://idp.transferegov.sistema.gov.br/idp/?LLO=true>>. Acesso em: 28 de agosto de 2024.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Finbra – Finanças do Brasil**. Brasília, DF: Governo Federal, 2023.. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em 03 de maio de 2024.

DANTAS, Aline de Medeiros. **Transferências partidárias estratégicas: teoria e evidências para o Brasil, 2007 a 2018**. 99 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4140>>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados do Brasil, 2023**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 04 de julho de 2023.

FIRJAN. Índice Firjan de Gestão Fiscal 2023/ Firjan. – Rio de Janeiro. **Pesquisas e Estudos Socioeconômicos**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Acesso em 08 de maio de 2024.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista Do Direito Público**, Londrina/PR, v. 7, n. 3, p. 3–20, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.5433/1980-511X.2012v7n3p3>>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

GONÇALVES, B. S.; SANTANA, J. R. de; RAPINI, M. S. O COEFICIENTE DE ESTABILIDADE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA OS ESTADOS BRASILEIROS. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 15, n. 7, 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/5259>. Acesso em: 3 sep. 2024.

LIZIERO, Leonam; ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro/RJ, v. 12, n. 1, p. 341–365, 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/40470>>. Acesso em: 19 de agosto de 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso De Direito Financeiro**. 8ª edição Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 968 páginas.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 4, 2016. Disponível: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/63583>>. Acesso em: 13 de junho de 2023.



Autora: Danielle de Paula Correia Bellé,
Mestra em Administração Pública.

Orientador: Bruno Setton Gonçalves,
Doutor.

Universidade Federal de Alagoas.

27 de setembro de 2024.

