



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 mestranda Danielle de Paula Correia Bellé ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Dr. Bruno Setton Gonçalves, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



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 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 e 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 e Melo, 2016).

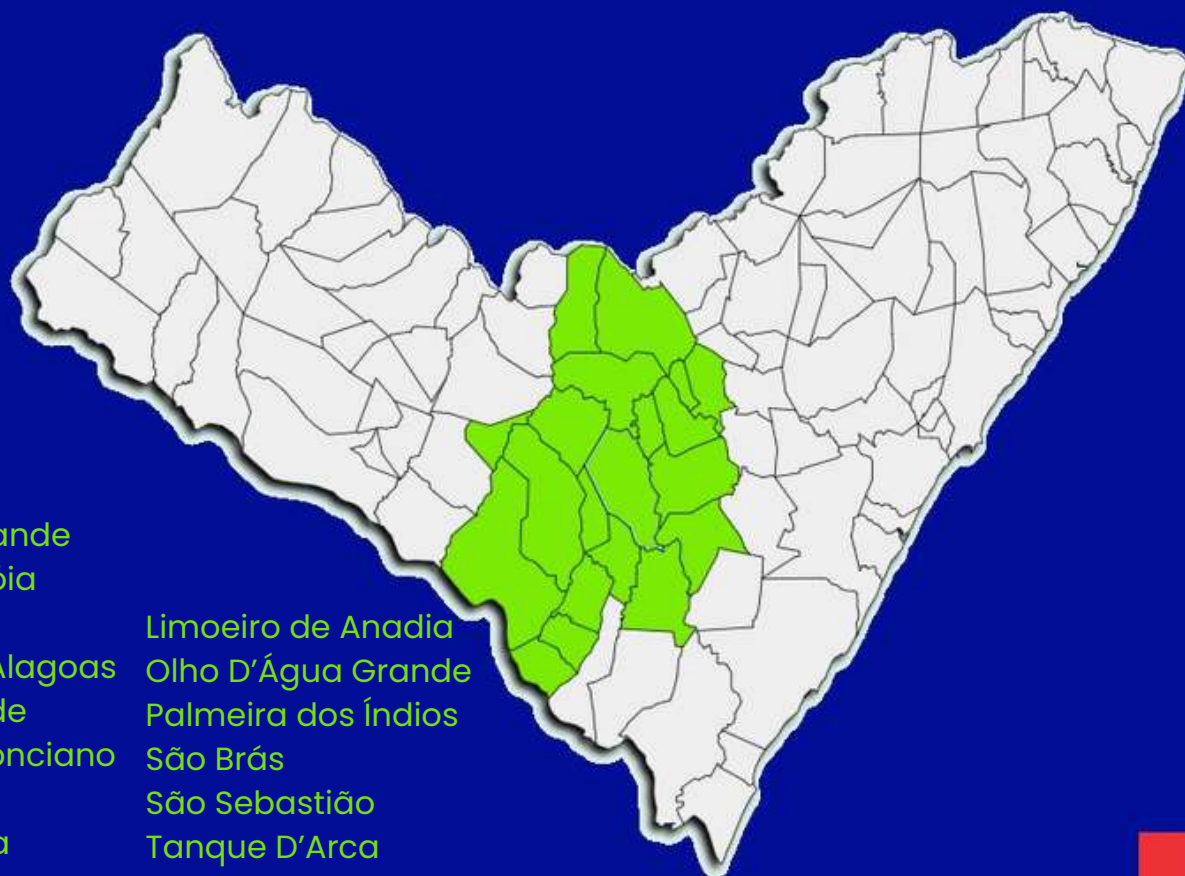
Ainda assim, considerando as diversas alterações sofridas por estas normas nos anos de 2023 e 2024, será necessária não só a existência de uma estrutura organizada, mas também equipes gestoras e técnicas capacitadas e atualizadas, a fim de que estejam preparadas para a apresentação de projetos, negociações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



Arapiraca
Belém
Campo Grande
Coité do Nóia
Craíbas
Estrela de Alagoas
Feira Grande
Girau do Ponciano
Igaci
Jaramataia
Junqueiro
Lagoa da Canoa

Limoeiro de Anadia
Olho D'Água Grande
Palmeira dos Índios
São Brás
São Sebastião
Tanque D'Arca
Taquarana
Traipu





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 e 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



ACESSO RESTRITO

CPF

Informe seu CPF

Senha de acesso

Informe sua senha

Esqueceu sua senha?

Entrar

Acesso livre

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 e 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.



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 mostra o ranking de captação de transferências voluntárias (TVs) pelos municípios da RMA entre 2013 e 2023. Municípios como Arapiraca, Junqueiro, Girau do Ponciano e Palmeira dos Índios destacam-se por sua maior capacidade de captar esses recursos, possivelmente devido à melhor estrutura técnico-administrativa, o que facilita a apresentação e aprovação de um maior número de planos de trabalho. Em contrapartida, a maioria dos municípios da RMA apresentou níveis médios e baixos de captação, indicando uma possível ineficiência das gestões no processo de captação desses recursos.

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

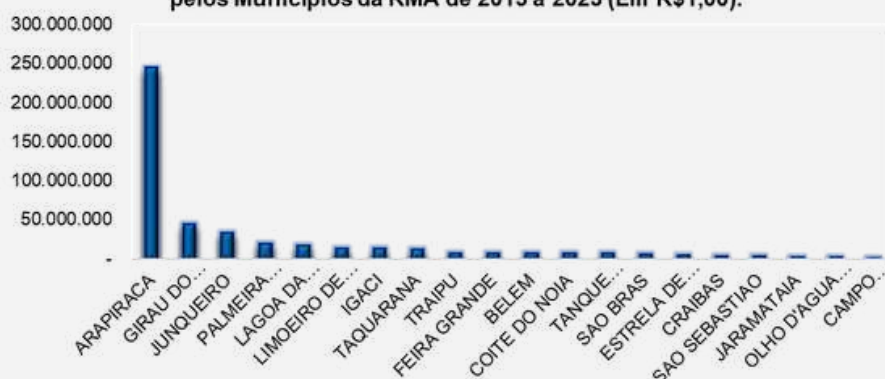
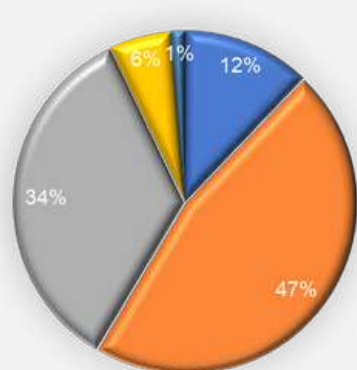


Gráfico 2 - Alagoas: Situação das Transferências Voluntárias dos Municípios da RMA de 2013 a 2023 - Total: 239.



- 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.

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, o que representa outro forte indicativo da existência de fragilidades na estrutura técnica destes municípios.

O Gráfico 3 mostra que as transferências voluntárias não só aumentam o orçamento dos municípios beneficiados, mas também permitem a alocação de verbas em diversas áreas de gestão. Diferentemente das transferências constitucionais e legais, que são principalmente destinadas à saúde e educação, as verbas discricionárias possibilitam aos gestores a realização de projetos em outras áreas como cultura, agropecuária, turismo e infraestrutura, promovendo um desenvolvimento socioeconômico mais amplo. Esses achados confirmam a importância dessas transferências para a composição dos orçamentos municipais.

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

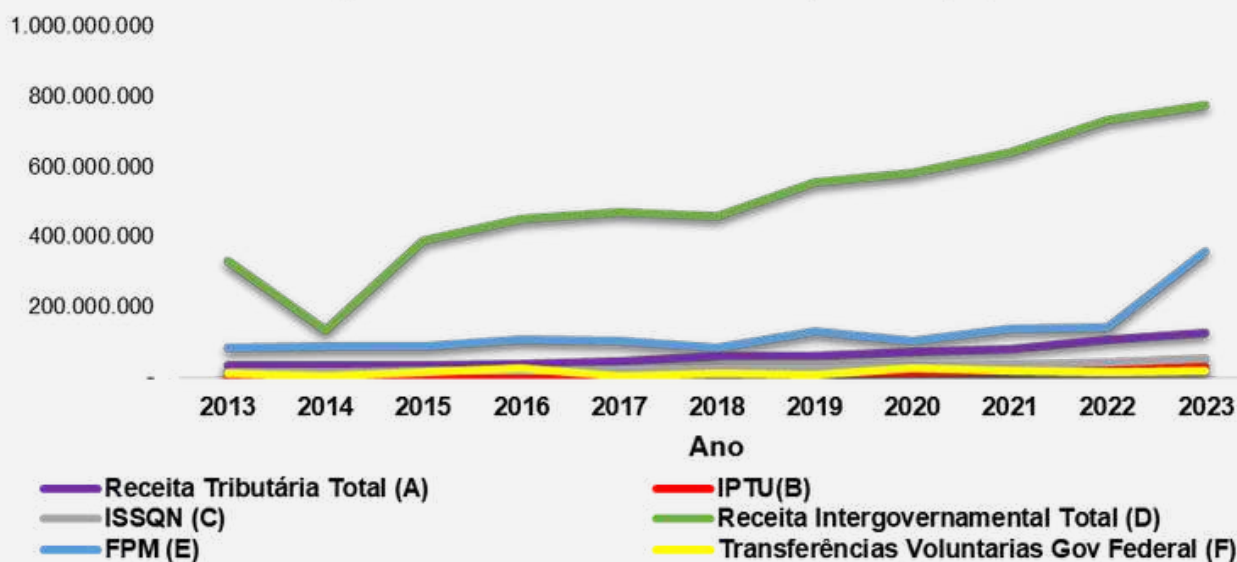


Foram coletados e organizados os dados orçamentários dos 20 municípios que compõem a RMA, referentes ao período de 2013 a 2023, a partir das plataformas SICONFI/FINBRA e Transferegov.br.

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 em alta, média e baixa captação de verbas discricionárias: Arapiraca, Palmeira dos Índios, Lagoa da Canoa, Traipu, Coité do Nóia 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)



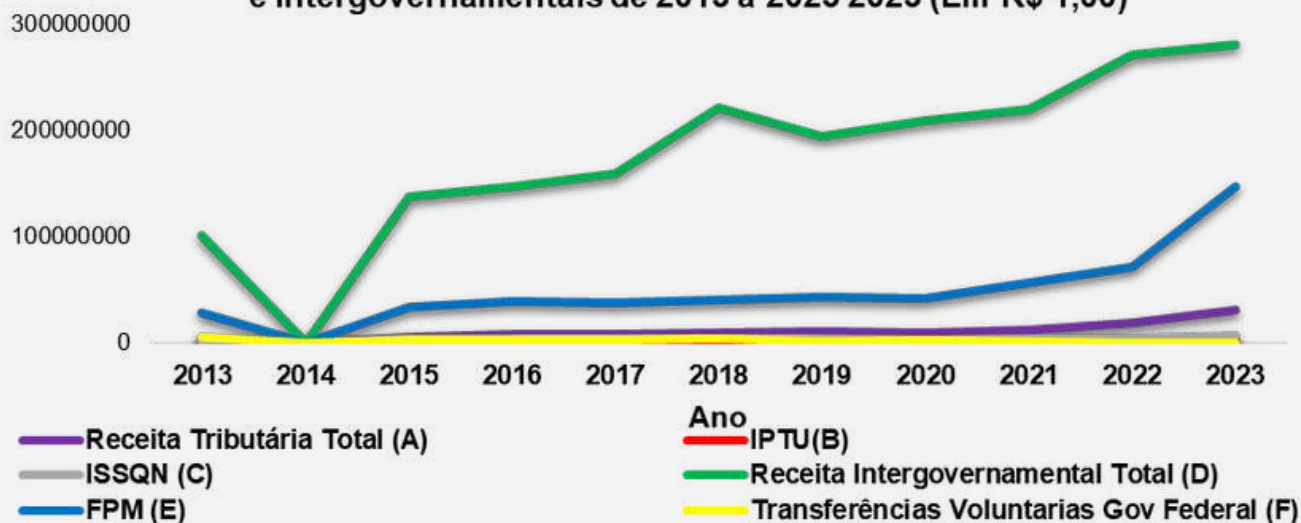
O Gráfico 4 apresenta a evolução das receitas orçamentárias de Arapiraca entre 2013 e 2023. A Receita Tributária Total (A), que reflete a arrecadação própria do município, mostrou crescimento estável ao longo do período, com um aumento mais acentuado em 2023, indicando uma melhoria contínua na capacidade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

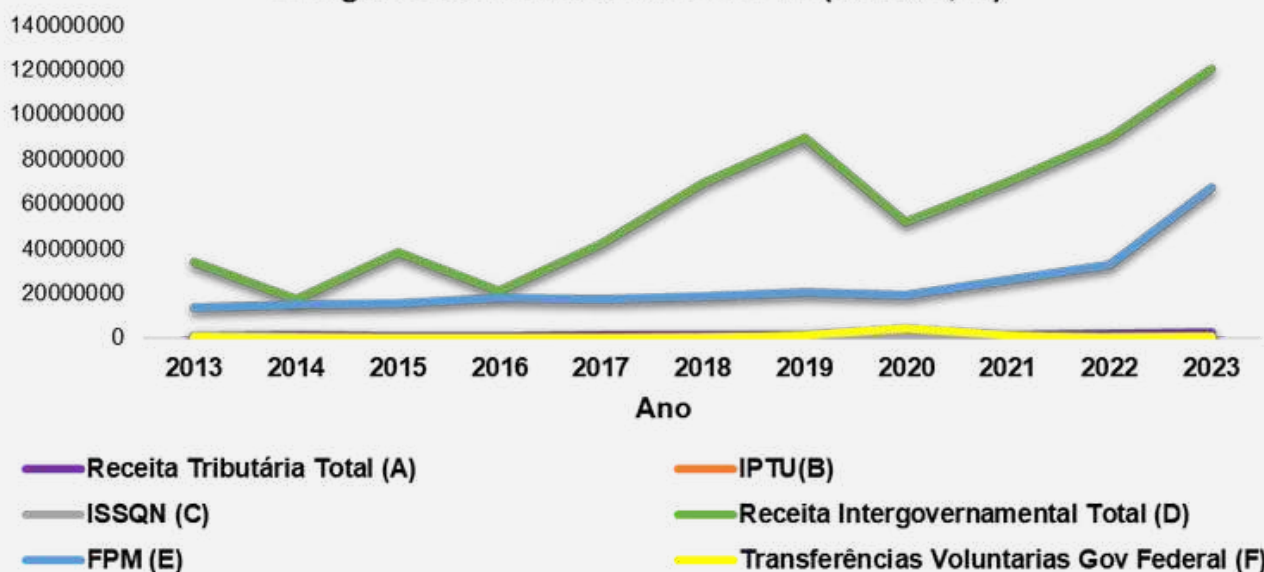
Gráfico 5 - Palmeira dos Índios: Evolução das Receitas Tributárias e Intergovernamentais de 2013 a 2023 (Em R\$ 1,00)



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.

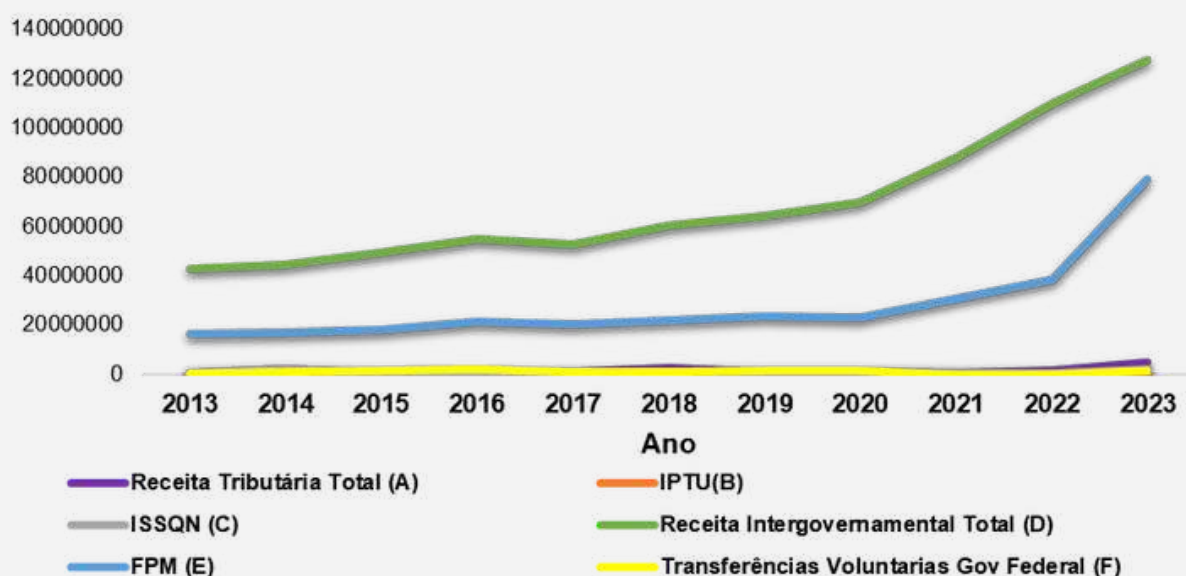
A Receita Intergovernamental Total (D) teve um crescimento de 2016 a 2019, caiu em 2020 e retomou a alta até atingir o pico em 2023. O FPM (E) exibiu um crescimento moderado e consistente, com um aumento mais acentuado em 2023. O gráfico revela que as receitas intergovernamentais se destacaram como a

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).



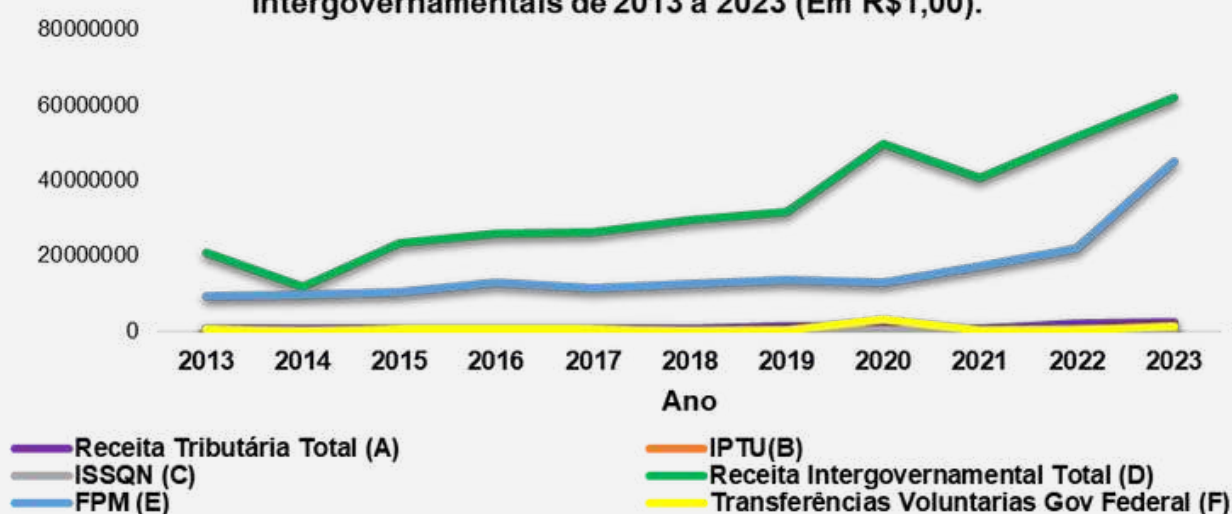
O Gráfico 7 mostra a dinâmica das receitas orçamentárias de Traipu entre 2013 e 2023, destacando diferentes fontes. A Receita Tributária Total (A) manteve-se estável com um crescimento modesto, aumentando significativamente a partir de 2021 e alcançando seu pico em 2023, possivelmente devido a melhorias 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.

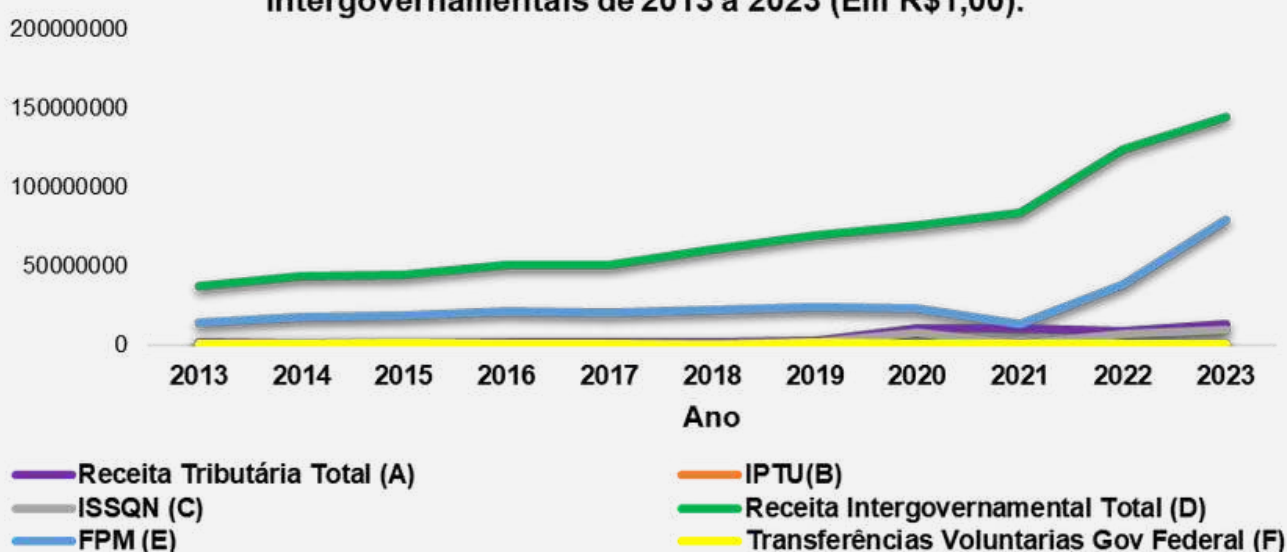
Gráfico 8 - Coité do Nóia: Evolução das Receitas Tributárias e Intergovernamentais de 2013 a 2023 (Em R\$1,00).



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 2024 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 9 - Craíbas: 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.

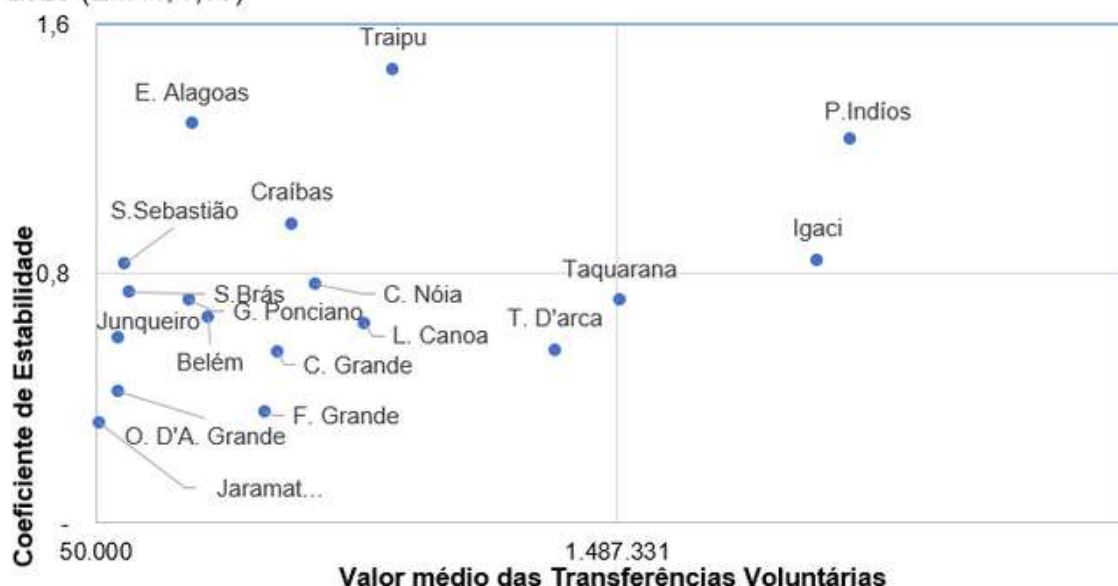
A Receita Intergovernamental Total (D) cresceu constantemente, com aumento mais acentuado a partir de 2017. O FPM (E) foi estável até 2020, com uma queda em 2021 e crescimento acentuado de 2022 a 2023, atingindo seu maior volume. As Transferências Voluntárias (F) mostraram oscilações, com picos em 2015 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 (1,8) e volume médio de captação (R\$13.237,14) 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 0,8) e baixo volume de TVs. São eles: Estrela de Alagoas, Craíbas, São Sebastião 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.

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 Região Metropolitana do Agreste alagoano 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 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, São Sebastião, Traipu.
C (Q.III)	Baixo	Baixo	Belém, Campo Grande, Coite do Nóia, Feira Grande, Girau do Ponciano, Jaramataia, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Olho D’Água Grande, São Brás.
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 nacional, ao mesmo tempo em que apresentam coeficiente de estabilidade abaixo da média nacional (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.

No entanto, foi revelado que a maioria dos municípios da Região Metropolitana do Agreste Alagoano ainda carece de uma estrutura organizada e preparada para captar esses recursos. Isso é evidenciado pelas oscilações no volume de arrecadações e pelo número significativo de instrumentos anulados ou rescindidos durante o período analisado.

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

Mestranda 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.



UNIVERSIDADE
FEDERAL DE
ALAGOAS

Discente: Danielle de Paula Correia Bellé,
Mestranda em Administração Pública.

Orientador: Bruno Setton Gonçalves,
Doutor.

Universidade Federal de Alagoas.

09 de setembro de 2024.

