

Uso de Verbas Discricionárias no Âmbito Estadual de Alagoas: uma solução para os tempos de escassez orçamentária

Eraldo Henrique de Souza Amaral

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - Alagoas, Brasil

E-mail: eraldo.amaral@seplag.al.gov.br

Genildo José da Silva

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - Alagoas, Brasil

E-mail: genildo.silva@seplag.al.gov.br

Marina Beatriz de Lima Oliveira Silva

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - Alagoas, Brasil

E-mail: marina.silva@seplag.al.gov.br

Nathaly Christini Oliveira Silva

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - Alagoas, Brasil

E-mail: nathaly.silva@seplag.al.gov.br

Resumo

Este artigo examina o papel das transferências voluntárias (TVs), um componente chave das verbas discricionárias da União, como instrumento de gestão pública em cenários de restrição orçamentária no âmbito estadual em Alagoas. Em um contexto de crise fiscal e crescente demanda por políticas públicas descentralizadas, a discricionariedade inerente às TVs oferece uma via crucial de financiamento, embora permeada por fatores de ordem política. A gestão dessas parcerias é regida pela Lei n.º 14.133/2021 e operacionalizada pelo Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar), por meio do Transferegov.br (Decreto n.º 11.271, 2022; Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33, 2023). O ciclo de gestão demanda rigoroso cumprimento de requisitos técnicos e fiscais, como a qualidade do projeto que será executado, a regularidade na aplicação de recursos mínimos em saúde e educação (Art. 29 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33, 2023), a necessidade da garantia de transparência por meio de vistorias frequentes realizadas pelos entes de interesse, e, por fim, a prestação de contas após a execução do objeto, devendo ela apontar também se este cumpriu seus objetivos definidos previamente no momento de sua proposição ao concedente. Gargalos institucionais, como a "condição suspensiva" e a baixa capacidade técnica nos entes subnacionais para manejar com qualidade mínima o projeto, frequentemente resultam em inexecução e devolução de recursos, evidenciando a necessidade de maior eficiência alocativa, no âmbito estratégico e de pessoal, para maximizar o retorno social em tempos de escassez.

Palavras-chave: Transferências voluntárias; Escassez orçamentária; Gestão pública; Governança federativa.

1. Introdução

O ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, alicerçado no modelo de federação, tem historicamente oscilado entre movimentos de centralização e descentralização do poder e dos recursos (Almeida, 2001; Souza, 2002). A partir da Constituição Federal de 1988, consolidou-se um processo de descentralização política e fiscal, elevando os municípios à condição de entes federativos e redefinindo o papel dos estados na provisão de serviços públicos (Arretche, 2002; Affonso, 2000). A descentralização, contudo, não se deu de forma homogênea, sendo o cenário nacional marcado por intensa disparidade socioeconômica e heterogeneidade, resultando em significativas assimetrias na capacidade fiscal entre as unidades da federação (Affonso, 2000; Afonso & Araújo, 2000).

Em face dessa complexidade, o planejamento governamental e o orçamento público são

instrumentos cruciais para a concretização dos direitos fundamentais e a promoção do bem-estar social (Oliveira & Ferreira, 2017; Leite, 2015). O orçamento, que cumpre as funções distributiva, alocativa e estabilizadora (Musgrave, 1976), enfrenta a realidade da escassez de recursos (Andreia Kafuri, 2019), o que exige dos gestores públicos uma gestão orçamentária eficiente e responsável (Slomski, 2007). Nesse contexto de restrição fiscal, as verbas discricionárias, particularmente na modalidade de transferências voluntárias (TVs), emergem como mecanismos vitais para financiar projetos que transcendem o custeio obrigatório, servindo como uma alternativa flexível de financiamento (Rezende, 1997).

2. Justificativa

A crise fiscal, amplamente debatida na literatura (Affonso, 2000; Oliveira & Ferreira, 2017), impõe aos governos estaduais o desafio de buscar fontes adicionais de receita e otimizar a aplicação do gasto. As transferências voluntárias da União, definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000) como repasses a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira (Lei Complementar n.º 101, 2000, Art. 25), constituem um importante canal para a implementação de políticas públicas descentralizadas (Moutinho & Kniess, 2017).

Contudo, a gestão destas TVs é marcada por complexidade e discricionariedade, fatores que, em grande parte, influenciam a eficácia e a justiça alocativa dos recursos (Rezende, 1997). Pesquisas empíricas têm apontado para a prevalência de objetivos políticos e eleitorais na distribuição de verbas discricionárias, em detrimento de critérios baseados em equidade e desenvolvimento regional (Amorim Neto & Simonassi, 2013; Moutinho & Kniess, 2017). Essa realidade reforça a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de gestão, monitoramento e controle para garantir que o gasto público se converta em resultados efetivos e combata a assimetria de informação (Silva, 2016; Andreia Kafuri, 2019). O cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e da prestação de contas (CF/88, Art. 37 e 70) exige a adoção de uma plataforma aberta e transparente que rastreie os recursos (Andreia Kafuri, 2019). Para além disso, é de suma importância compreender os impactos observados no Estado de Alagoas no que diz respeito às verbas transferidas no período de 2008 a 2025 e as possibilidades de garantia de acesso à saúde, educação e outros fatores sabidamente díspares em nossa sociedade.

3. Objetivos

O objetivo geral deste artigo é analisar o papel das verbas discricionárias, na modalidade de transferências voluntárias, como instrumento de gestão pública em cenários de restrição orçamentária no âmbito estadual de Alagoas, com foco na eficiência do gasto público e na concretização de objetos benéficos à população.

Para atingir este objetivo, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

a) Examinar os requisitos legais, critérios técnicos e condicionantes fiscais para a obtenção e gestão das transferências voluntárias, à luz dos normativos que regem essas parcerias.

b) Desenvolver o ciclo de gestão das transferências voluntárias, contemplando as etapas de planejamento, celebração, execução, monitoramento, prestação de contas e controle.

c) Analisar os riscos, boas práticas e gargalos institucionais que impactam a eficiência do gasto público decorrente das TVs, apresentando conclusões propositivas e tecnicamente fundamentadas.

4. Referencial teórico-conceitual

4.1 O Orçamento Público no Contexto Federativo e a Escassez Fiscal

O orçamento público no Brasil é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, apreciada e aprovada pelo Legislativo, que estabelece o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CF/88, Art. 165). O PPA, por exemplo, organiza as ações públicas de médio prazo, visando a redução das desigualdades regionais e o investimento em áreas essenciais como saúde e educação (Constituição do Brasil, 1988, Art. 165, § 1º). O planejamento, enquanto dever do Estado (CF/88, Art. 174), deve nortear a aplicação dos recursos públicos, que são, por natureza, escassos (Andreia Kafuri, 2019).

Apesar do caráter legal, a execução orçamentária é historicamente marcada pela discricionariedade do Executivo, que pode promover alterações orçamentárias (Oliveira & Ferreira, 2017) e contingenciamentos, especialmente em despesas discricionárias (Andreia Kafuri, 2019). Essa prática, que transforma o orçamento em mera peça autorizativa (Oliveira & Ferreira, 2017; Conti, 2016), gerou tensões entre os Poderes, culminando na Emenda Constitucional n.º 86/2015, que introduziu o orçamento impositivo para emendas individuais (Oliveira & Ferreira, 2017; Brasil, 2013). Contudo, mesmo com o caráter impositivo das emendas, o anseio por um orçamento mais rigorosamente cumprido em sua totalidade reflete uma crise de confiança nos governantes (Oliveira & Ferreira, 2017).

4.2 Descentralização e o Papel das Transferências Voluntárias (TVs)

A descentralização pós-1988 reforçou o papel dos estados e municípios (Affonso, 2000), mas resultou em insuficiência de recursos para atender às crescentes demandas, tornando os entes subnacionais dependentes das transferências federais (Afonso & Araújo, 2000; Affonso, 2000).

As transferências da União são classificadas em obrigatórias (constitucionais e legais) e discricionárias (voluntárias, para OSCs, por delegação e específicas) (Andreia Kafuri, 2019). As Transferências Voluntárias (TVs), objeto central deste estudo, são:

Discricionárias: Dependem da decisão do órgão concedente e observam a regulamentação do momento da transferência.

Condicionais: Exigem o cumprimento de formalidades e instrumentos jurídicos, sujeitando-se à retenção em caso de descumprimento.

Exigem Contrapartida: Em regra geral, requerem contrapartida do beneficiário.

Embora a TV seja uma ferramenta de descentralização para financiar políticas públicas locais (Moutinho & Kniess, 2017), sua aplicação é frequentemente influenciada por motivações políticas. Segundo alguns estudos, a alocação de recursos tende a ser definida mais pela força política dos estados (Amorim Neto & Simonassi, 2013) ou pelo alinhamento partidário dos gestores locais com o governo federal (Moutinho & Kniess, 2017; Ferreira & Bugarin, 2007), do que por critérios técnicos ou de equidade social (Rezende, 1997). Entretanto é fundamental compreender que há o repasse; dessa forma, é imperativo compreender o impacto deste.

4.3 Governança, Transparência e a Responsabilidade dos Gestores

A má gestão e a corrupção enfraquecem a democracia e a confiança no Estado (Matias-Pereira, 2005), tornando cruciais os princípios constitucionais da publicidade e da prestação de contas (CF/88, Art. 37 e 70). A accountability implica controle, fiscalização e responsabilização do gestor que utiliza recursos públicos (Andreia Kafuri, 2019).

A tecnologia de informação (TI) é essencial para a melhoria da gestão pública (Andreia Kafuri, 2019). O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a criação de um sistema informatizado e aberto para o acompanhamento on-line dos instrumentos de transferência (Acórdão n.º 2.066/2006). Em resposta, foi instituído o Sistema de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) (Decreto n.º 6.170/2007), que evoluiu para o Transferegov.br, o sistema estruturante do Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar) (Decreto n.º 11.271, 2022). O Sigpar visa aprimorar a gestão das parcerias, promover a transparência e rastreabilidade dos recursos, e subsidiar o planejamento e controle (Decreto n.º 11.271, 2022, Art. 3º).

5. Metodologia

A presente investigação adota uma abordagem técnico-analítica, com foco na análise crítica do papel das transferências voluntárias como solução para a escassez orçamentária no nível estadual de Alagoas.

Quanto à natureza, o estudo é qualitativo, valendo-se do método de pesquisa documental (Silva & Grigolo, 2002; Gil, 2010), estruturado por um método de abordagem crítico-indutivo (Oliveira & Ferreira, 2017; Martins & Theóphilo, 2009). Foram analisados documentos oficiais, legislação (Constituição Federal, LRF, Lei n.º 14.133/2021, Decretos e Portarias Conjuntas), doutrina especializada em finanças públicas, ciência política e estudos de caso da administração pública, além dos dados disponibilizados em sítio eletrônico do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

O corpus documental permite identificar os requisitos formais e materiais para a obtenção e gestão das verbas discricionárias, confrontando o ideal normativo da eficiência e transparência (Art. 5º e 70 da CF/88) com a realidade da execução e os desafios institucionais encontrados no Estado verificado.

A análise se concentrará em três eixos principais, conforme os objetivos propostos:

Mecanismos de Obtenção e Requisitos: Análise das exigências da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33/2023 (e alterações) para a celebração dos instrumentos.

O Ciclo de Gestão: Estruturação das etapas de planejamento, execução e prestação de contas no âmbito do Transferegov.br/Sigpar.

Avaliação Crítica e Propositiva: Identificação de riscos (ex: condição suspensiva, assimetria de informação) e proposição de mecanismos de aprimoramento da eficiência alocativa, baseada em métricas quantitativas (Silva, 2016).

Os resultados deste artigo se baseiam na interpretação crítica da legislação e da literatura especializada sobre a dinâmica política e fiscal da TV no Brasil corroborados com a experiência observada no Estado de Alagoas.

6. Resultados e discussões

6.1 Mecanismos de Obtenção e Requisitos Legais em Cenários de Escassez

Em um cenário de escassez orçamentária, a captação de recursos via TVs representa para os estados e municípios uma estratégia de sobrevivência fiscal e de continuidade de projetos de desenvolvimento (Moutinho & Kniess, 2017). Para que as TVs sejam celebradas, o concedente federal deve, de acordo com o Art. 29 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33/2023 (PC 33/2023), verificar uma série de requisitos constitucionais e legais que visam comprovar a regularidade fiscal, social e de gestão do ente proponente.

Entre os requisitos de regularidade mais relevantes para a administração estadual e municipal, em consonância com as normas de direito financeiro e a LRF, destacam-se:

Regularidade Fiscal e Previdenciária: Comprovação de regularidade perante a Fazenda federal e a Dívida Ativa da União, e regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS (Art. 29, I, III).

Precatórios Judiciais: Regularidade no pagamento de precatórios, conforme ADCT (Art. 29, II).

Limites da LRF: Cumprimento dos limites de despesa total com pessoal (Art. 29, XXXI) e regularidade nas operações de crédito e dívidas consolidadas (Art. 29, XXVIII, XXIX).

Aplicação Mínima em Setores Sociais: Regularidade na aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 29, XXI) e na saúde (Art. 29, XXVI).

O descumprimento de qualquer desses requisitos constitui um impedimento legal para a celebração de novos instrumentos de TV, uma sanção fiscal que impede o ente federativo de buscar soluções para sua escassez. A articulação intergovernamental, portanto, exige que os estados mantenham sua "ficha limpa" fiscalmente.

6.2 O Ciclo de Gestão das Transferências Voluntárias: Planejamento, Celebração e Execução

O ciclo de gestão das TVs é integralmente realizado no Transferegov.br, que atua como o sistema estruturante do Sigpar, garantindo a rastreabilidade e centralização das informações.

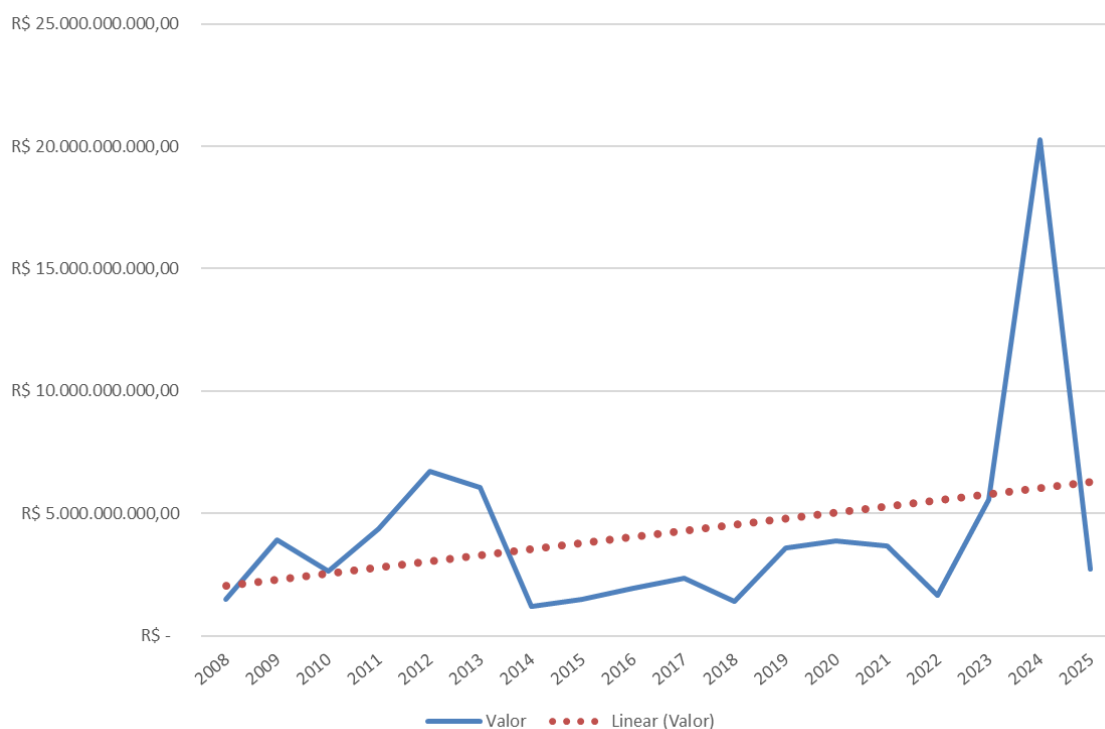
6.2.1 Planejamento e Celebração

A fase inicial exige planejamento rigoroso, materializado na Proposta de Trabalho e no Plano de Trabalho, que deve detalhar o objeto, a justificativa, as metas, as etapas, o cronograma e o plano de aplicação das despesas (PC 33/2023, Art. 18, 20).

O processo de celebração é frequentemente travado pela condição suspensiva (PC 33/2023, Art. 24). Esta condição é um dos maiores gargalos institucionais, pois suspende a eficácia do instrumento até que o conveniente apresente a documentação crítica, como o anteprojeto ou projeto básico (para obras), a comprovação de titularidade do imóvel (dominialidade), e o licenciamento ambiental (Art. 24, I). A não apresentação ou rejeição dessas peças documentais após a celebração pode levar à extinção imediata do instrumento e ao ressarcimento dos recursos liberados (PC 33/2023, Art. 28).

Os instrumentos celebrados ao longo dos anos mostram uma tendência de aumento nos valores, com um pico em 2022 (puxado fortemente pelo Novo PAC), sugerindo que a descentralização dos recursos e sua captação por meio de programas que abrangem diversos Concedentes (Ministérios e Parlamentares) vem sendo uma possibilidade aderida já por todos os Estados da Federação. Os dados disponibilizados pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) corroboram com tal afirmação, pois é possível observar a crescente na linha tendencial nos valores transferidos considerando o aspecto global (que contempla o valor total transferido pela união+contrapartida dos convenientes).

Gráfico I: Série histórica de Valores Globais, em bilhões, captados pelos Estados através da via discricionária entre 2008 a 2025

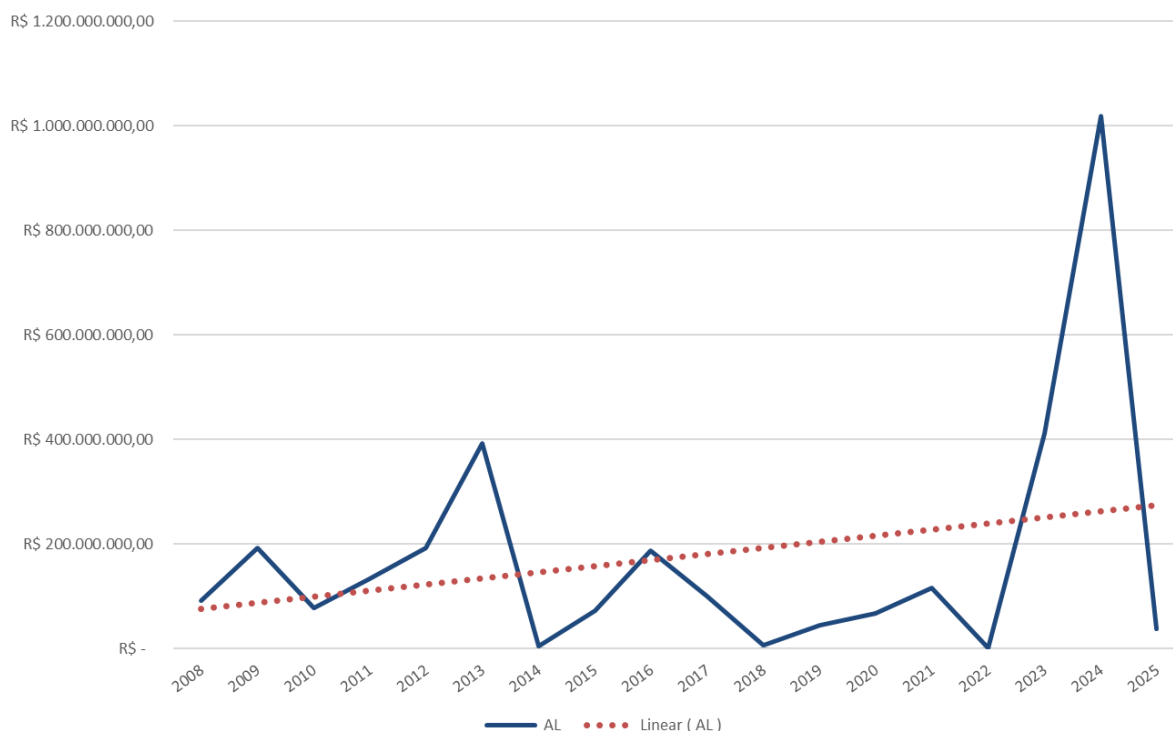


Fonte: elaboração própria com base dados do transferegov.br (SERPRO, 2025).

Ao longo dos anos observados na série, segundo dados do MGI, foram realizadas mais de 17 mil celebrações de parcerias no âmbito estadual, sendo que mais de 4 mil estão em execução (SERPRO, 2025). Com base nestes números, é evidenciada que essa modalidade já está enraizada nos estados como uma das possibilidades encontradas para suprir as deficiências historicamente presentes.

No que se refere à experiência alagoana, as tendências são similares ao que pode ser observado nacionalmente, com uma linha tendencial de aumento dos valores captados e um aumento vertiginoso a partir de 2022. No caso de alagoas, esse aumento ocorreu devido a celebração de convênios de alto valor como o trecho V do Canal do Sertão Alagoano, fortalecimento da cadeia produtiva do leite por meio da geração de renda do agricultor e o abastecimento familiar com a distribuição gratuita de leite para as unidades receptoras e famílias inscritas no CadÚnico, Construção de Unidade de Atenção à Saúde e outros (SERPRO, 2025). Através das informações disponíveis na plataforma do MGI, temos que Alagoas, entre 2008 a 2015, celebrou 473 convênios, sendo 88 em execução.

Gráfico II: Série histórica de Valores Globais captados por Alagoas através da via discricionária entre 2008 a 2025



Fonte: elaboração própria com base dados do transferegov.br (SERPRO, 2025).

Há então um aproveitamento maior das possibilidades que foram e são abertas por parte dos concedentes no que diz respeito à celebração dos objetos, contudo, é importante salientar que há também um aproveitamento de tais celebrações.

6.2.2 Execução e Monitoramento

Na fase de execução, o conveniente deve realizar o procedimento de compras e contratações em estrita observância à Lei n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos

Administrativos). A Lei 14.133/2021 estabelece que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência devem ser observados (Art. 5º).

O monitoramento da execução física, especialmente em obras e serviços de engenharia, é realizado pelo concedente ou mandatária mediante a verificação de boletins de medição, fotos georreferenciadas registradas no Transferegov.br e vistorias in loco (PC 33/2023, Art. 86). O sistema informatizado de acompanhamento de obras é, inclusive, uma funcionalidade do PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas) (Lei n.º 14.133/2021, Art. 19, III).

6.2.3 Prestação de Contas e Controle

A prestação de contas final visa à demonstração e verificação de resultados e o cumprimento do objeto pactuado (PC 33/2023, Art. 93). A análise pode ser realizada por procedimento informatizado (baseado em trilhas de auditoria e nota de risco) ou por análise convencional (PC 33/2023, Art. 99).

A rejeição da prestação de contas ocorre, por exemplo, por inexecução total ou parcial do objeto, desvio de finalidade, ou não devolução de saldos remanescentes (PC 33/2023, Art. 103, § 3º). A não devolução dos recursos no prazo legal enseja a imediata instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) (PC 33/2023, Art. 96, § 3º). A responsabilização pela TCE implica o registro de inadimplência no Transferegov.br, bloqueando a possibilidade de novas TVs (PC 33/2023, Art. 105, § 2º).

6.3 Impactos na Eficiência do Gasto Público e Critérios Alocativos

A eficácia do gasto público discricionário é intrinsecamente ligada à eficiência alocativa – a capacidade de distribuir os recursos de forma a maximizar o bem-estar social (Nina & Fernández, 2011; Giraldes, 2005).

De acordo com os dados do IBGE, O Estado de Alagoas possui uma receita bruta realizada estimada em R\$ 24,29 bilhões (2024), com despesas empenhadas de R\$ 19,65 bilhões (2024), e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,684 (2021). As elevadas disparidades socioeconômicas e a necessidade de financiamento externo à arrecadação própria tornam o acesso a recursos federais crucial para o desenvolvimento.

A eficiência do gasto é ainda afetada pela má gestão e pela inexecução. O risco de se ter obras paralisadas e recursos devolvidos é alto. O estudo de Maurício Corrêa da Silva (2016) sobre o desempenho municipal sugere que a eficiência alocativa é alcançada com a aplicação diversificada de recursos nas funções de governo, e que o maior gasto não se correlaciona com o melhor desempenho (Silva, 2016).

Entretanto, há projetos que foram alocados como prioritários no âmbito estadual, que, apesar dos problemas encontrados relativos à execução e eficiência, são essenciais para o estado pois sua magnitude financeira e relevância estratégica evidenciam que as transferências voluntárias transcendem a mera função de suporte suplementar, configurando-se como pilares de investimentos estruturantes.

No recorte temporal de 2008 a 2025, o Estado angariou um valor global de aproximadamente R\$ 3,15 bilhões em propostas aprovadas. Esse vulto financeiro é materializado em objetos de alta complexidade e impacto socioeconômico, como a execução do Trecho V do Canal do Sertão Alagoano (Instrumento 958270), orçado em R\$ 565,95 milhões, e iniciativas de segurança alimentar de fôlego, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA Leite), que em um único instrumento (791605) pactuou R\$ 240,80 milhões. A diversidade setorial desses objetos, que abrangem desde a infraestrutura hídrica e habitacional, como o sistema de esgotamento de Delmiro Gouveia (R\$ 124,51 milhões), até a saúde especializada com o Hospital Metropolitano (R\$ 48,62 milhões) e o Novo PAC (R\$ 163,90 milhões), demonstra a centralidade das verbas discricionárias na viabilização de políticas que o tesouro estadual, isoladamente, teria dificuldade em suportar. A tabela abaixo

elencar os principais objetos celebrados em nível de importância e valor captado.

Tabela: Principais Objetos Estruturantes celebrados pelo Governo do Estado de Alagoas entre 2008 a 2025

Instrumento	Resumo do Objeto do Projeto	Valor Global (R\$)
958270	Execução do Canal do Sertão Alagoano - Trecho V (km 123,4 ao 150).	R\$ 565.951.268,60
791605	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite.	R\$ 240.809.386,42
956481	Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Hospital Metropolitano do Agreste).	R\$ 163.906.479,00
703588	Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite do Governo Federal.	R\$ 148.618.912,28
953341	Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário no Município de Delmiro Gouveia.	R\$ 124.517.720,00
954367	Implantação, adequação e melhoria de sistemas de abastecimento de água em Alagoas.	R\$ 121.825.926,82
951779	Manutenção de rodovias estaduais utilizadas como rota de desvio pelo tráfego da BR-101/AL.	R\$ 90.578.253,95
919484	Apoio ao desenvolvimento do Programa Alimenta Brasil – Modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite.	R\$ 88.071.738,98
961603	Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Maternidade em Arapiraca).	R\$ 60.000.072,00

702547	Duplicação da Rodovia AL-101 Sul, trecho R\$ 50.555.554,50 Maceió/Barra de São Miguel – 2ª Etapa.
963006	Construção de Unidade de Atenção Especializada R\$ 50.001.270,00 em Saúde (Maternidade em Atalaia).
839471	Duplicação e Restauração da Rodovia AL-101 R\$ 49.100.000,00 Norte, trecho Maceió/Barra de Santo Antônio – 4ª Etapa.
852999	Construção do Hospital Metropolitano de Alagoas. R\$ 48.624.000,00
905771	Fortalecimento da Segurança Pública através da R\$ 47.810.703,98 aquisição de aeronave e viaturas policiais.
769890	Implantação de tecnologias sociais de acesso à R\$ 46.372.743,47 água (cisternas, barragens e tanques).
953319	Implantação, adequação e melhoria de sistemas R\$ 35.000.000,00 de abastecimento de água em Alagoas.
769282	Sistemas coletivos de abastecimento d'água no R\$ 33.281.027,46 âmbito do Programa Água para Todos.
776843	Implantação da Duplicação da Rodovia AL-220, R\$ 32.216.250,00 trecho Barra de São Miguel/BR-101.
839447	Implantação de Cisternas de Placas e cisternas em R\$ 30.897.796,68 escolas para acesso à água.
776747	Estruturação do Sistema de Radiocomunicação R\$ 29.703.554,42 Digital da Secretaria de Defesa Social.
759061	Recuperação, implantação e gestão de sistemas R\$ 28.753.016,45 de dessalinização (Programa Água Doce).

967813	Construção de Policlínica da UNCISAL (Unidade R\$ 27.282.320,00 de Atenção Especializada em Saúde).
831232	Construção de Unidade de Atenção Especializada R\$ 26.448.589,97 em Saúde (Maternidade em Maceió).
888223	Construção de Centros Integrados de Segurança R\$ 25.414.796,63 Pública (CISP) na Região Metropolitana de Maceió.
918913	Construção de Conjunto Habitacional e R\$ 21.853.560,00 infraestrutura básica em Murici-AL.
953320	Implantação do Sistema de Abastecimento de R\$ 20.699.456,18 Água do Município de Palmeira dos Índios.

Fonte: elaboração própria com base dados do transferegov.br (SERPRO, 2025).

Sob a óptica da gestão orçamentária, o ingresso desses recursos discricionários gera um impacto positivo ao aliviar a pressão sobre as receitas correntes e permitir a expansão da capacidade de investimento em um cenário de rigidez fiscal. Esse fluxo de capital externo à arrecadação própria, tornou-se fundamental para manter a fruição de serviços essenciais, especialmente em áreas de vulnerabilidade, combatendo as disparidades inter-regionais características do federalismo brasileiro. Portanto, embora existam gargalos na execução, o tamanho dos objetos celebrados reflete uma oportunidade ímpar de modernização administrativa e salto qualitativo nos indicadores de desenvolvimento humano e social do Estado.

6.4 O Paradoxo do Federalismo Realocativo e o Custo de Oportunidade da Inexecução

A dinâmica das transferências voluntárias (TVs) no Estado de Alagoas, caracterizada pela disparidade entre o sucesso na captação política e a fragilidade na entrega técnica, insere o ente estadual no que podemos chamar de federalismo realocativo. Nesse modelo, a alocação de recursos discricionários tende a ser governada por critérios externos, em detrimento de métricas estritas de equidade ou necessidade socioeconômica. Contudo, a experiência alagoana revela um "teto de eficiência" institucional: a capacidade de barganha política para angariar R\$ 3,15 bilhões em propostas aprovadas choca-se com uma limitada capacidade estatal de execução física e financeira.

Sob a óptica da economia do setor público, a inexecução que culminou na devolução de R\$ 197,68 milhões aos cofres da União entre 2008 e 2025 não representa apenas uma falha administrativa, mas um severo custo de oportunidade para o desenvolvimento regional. Cada real devolvido configura uma renúncia à fruição de bens e serviços essenciais, como o acesso à água potável e a redução do vazio assistencial na saúde. Em um cenário de escassez orçamentária, a perda desses recursos externos agrava a rigidez fiscal, uma vez que o tesouro

estadual é obrigado a suportar o ônus de projetos inacabados ou a arcar com multas e atualizações monetárias pela Taxa SELIC em processos de Tomada de Contas Especial.

Ademais, a persistência de convênios em "cláusula suspensiva" devido à carência de projetos básicos de qualidade evidencia uma profunda assimetria de informação entre os agentes políticos (que celebram o instrumento) e os técnicos (responsáveis pela viabilidade). O gestor público, ao falhar no planejamento prévio, frustra a expectativa do cidadão-contribuinte, que financia o sistema esperando o retorno em bem-estar social. A ineficiência alocativa observada, onde o maior gasto empenhado não se traduz necessariamente em melhor desempenho nos indicadores sociais, ratifica que a solução para a escassez não é apenas o aporte financeiro, mas a superação do hiato de governança que impede a transformação de crédito orçamentário em valor público efetivo. Assim, Alagoas enfrenta o desafio de transitar de uma gestão baseada na captura política para uma administração pautada na conformidade normativa e eficácia técnica.

7. Conclusão

A utilização de verbas discricionárias, na forma de transferências voluntárias, revela-se um instrumento de gestão pública indispensável para os estados brasileiros que enfrentam a escassez orçamentária e a crescente demanda por políticas descentralizadas (Affonso, 2000). A descentralização, todavia, não pode prescindir do rigor técnico-administrativo e da transparência, sob pena de minar a confiança da sociedade e comprometer a legitimidade do gasto público (Andreia Kafuri, 2019).

Os resultados demonstram que, embora o ciclo de gestão das TVs esteja amparado por um arcabouço normativo robusto, centralizado no Transferegov.br/Sigpar (Decreto n.º 11.271, 2022), a eficiência alocativa é constantemente ameaçada por gargalos técnico-institucionais, os quais devem ser avaliados constantemente de forma que a captação de recursos e execução sejam estrategicamente aproveitadas para garantir a entrega de serviços e produtos essenciais para população, como foi observado no caso de Alagoas onde os investimentos tem grande impacto na infraestrutura, saúde e combate à fome.

A superação desses gargalos exige a adoção de medidas propositivas e tecnicamente fundamentadas, nomeadamente:

1. Fortalecimento da Capacidade Técnica Estadual: É crucial investir na capacitação dos servidores para a elaboração de projetos de qualidade, execução e prestação de contas, evitando que instrumentos sejam extintos devido à condição suspensiva ou outros fatores. A falta de capacidade técnica acarreta desperdício e devolução de recursos.
2. Adoção de Critérios Alocativos Objetivos: Para mitigar o viés político, os concedentes federais devem integrar em seus programas critérios objetivos de desempenho e socioeconômicos para a distribuição de TVs. Ferramentas como o Índice de Desempenho na Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União (IDTRU-DL) que acompanha de forma contínua e avalia o desempenho de todo o processo de proposição, execução e prestação de contas (SERPRO, 2025) pode ser adaptadas para o contexto estadual, correlacionando a liberação de recursos com a eficiência comprovada na gestão dos inputs e com índices de desenvolvimento humano (Silva, 2016).
3. Maximização da Transparência e Controle Social: A publicidade deve ser ampla e clara, permitindo o efetivo controle social, um direito do cidadão e um dever constitucional (CF/88, Art. 70; Andreia Kafuri, 2019). A integração plena dos sistemas de compras (PNCP) e o monitoramento em tempo real da execução física e financeira são essenciais para reduzir a assimetria informacional e combater a corrupção (Andreia

Kafuri, 2019; Lei n.º 14.133/2021).

Em conclusão, as verbas discricionárias são uma solução para a escassez orçamentária no Estado de Alagoas, mas a mera transferência de recursos não garante a eficácia. A crise fiscal brasileira exige que a gestão pública estadual transite do paradigma da negociação política para o da eficiência técnica, convertendo a discricionariedade em oportunidades concretas de desenvolvimento, sob o rigor da lei e da prestação de contas à sociedade alagoana.

8. Referências

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. Capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. Anais do 3º Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais – RFI, Brasília, DF, 2000.

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, Campinas, (14): 127-152, jun. 2000.

ALMEIDA, M. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. 2001.

AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). Revista de Economia Política, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013.

ANDREIA DE MORAIS KAFURI. Transparência às transferências de recursos da União. Monografia (Graduação em Direito) - Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 05 de outubro de 1988.

_____. Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022. Institui o Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). 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 de maio de 2000.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GIRALDES, M. R. Avaliação do SNS em Portugal: equidade versus eficiência. Economia da Saúde, v. 23, n. 2, p. 21-44, jul./dez. 2005.

IBGE. Alagoas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html>. Acesso em: 22 dez. 2025.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios. 3. ed. São Paulo: Atlas: 2011.

MARTINS, G.; THEÓPHILO, C. R. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATEUS, J.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. Revista de Gestão e Projetos - GeP, v. 8, n. 1, p. 91-101, jan./abr. 2017.

MUSGRAVE, R. A. The theory of public finance: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.

NINA, D. A.; FERNÁNDEZ, G. M. Q. Medición de la eficiencia asignativa mediante el análisis envolvente de datos en los municipios de Bolivia: caso municipios de Potosí. Revista Perspectivas, v. 14, n. 28, p. 137-139, 2011.

OLIVEIRA, C. L. de; FERREIRA, F. G. B. de C. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. Sequência (Florianópolis), n. 76, p. 183-212, ago. 2017.

PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 29, DE 22 DE MAIO DE 2024. Altera a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023.

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.

REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). Dados, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

SILVA, M. C. da. Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SERPRO. Transferências discricionárias e legais. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/transferencias-discricionarias-e-legais/transferencias-discricionarias-e-legais.html>. Acesso em: 17 dez. 2025.

SLOMSKI, V. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, C. Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. Publius: The Journal of Federalism, v. 32, n. 2, p. 23-48, 2002.