

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AUGUSTO JOHONNES SOARES BEZERRA

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO
DOS CONTRATOS DE REPASSE AOS MUNICÍPIOS RONDONIENSES, BRASIL**

DISSERTAÇÃO

**PORTO VELHO
2023**

AUGUSTO JOHONNES SOARES BEZERRA

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO
DOS CONTRATOS DE REPASSE AOS MUNICÍPIOS RONDONIENSES, BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), pela instituição associada Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Marlene Valério dos Santos Arenas, Dra.

PORTO VELHO
2023

Catalogação da Publicação na Fonte
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

B574t Bezerra, Augusto Johannes Soares.
Transferências voluntárias da União: uma análise da execução dos contratos de repasse aos municípios rondonienses, Brasil / Augusto Johannes Soares Bezerra. - Porto Velho, 2023.

138 f.: il.

Orientadora: Prof.a Dr.a Marlene Valério dos Santos Arenas.

Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP. Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas. Fundação Universidade Federal de Rondônia.

1. Transferências voluntárias. 2. Contrato de repasse. 3. Implementação. I. Arenas, Marlene Valério dos Santos. II. Título.

Biblioteca Central

CDU 351(043.3)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ATA DE DISSERTAÇÃO

ATA Nº. 72

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE APRESENTAÇÃO E DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE (PROFIAP)

MESTRANDO(A): AUGUSTO JOHONNES SOARES BEZERRA

INICIOU O CURSO EM: 03/05/2021

No décimo dia do mês de outubro de dois mil e vinte e três, às 10h30min, em sala virtual no Google Meet, foi realizada a sessão pública de apresentação e defesa de dissertação do(a) mestrando(a) AUGUSTO JOHONNES SOARES BEZERRA, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, nos termos do Capítulo V do Regimento Geral do Programa. A Comissão Examinadora, designada pelo Colegiado do Curso, foi composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. MARLENE VALERIO DOS SANTOS ARENAS (Orientadora – PROFIAP-UNIR), Prof. Dr. JUOCERLEE TAVARES GUADALUPE PEREIRA DE LIMA (Membro interno – PROFIAP-UNIR), Profa. Dra. ROSALIA MARIA PASSOS DA SILVA (Membro interno – PROFIAP-UNIR), Prof. Dr. PAULO HENRIQUE DE LIMA SIQUEIRA (Membro interno da Rede PROFIAP-UFSJ), Prof. Dr. JOSÉ MANUEL DIAS LOPES (Membro Externo --ISEG/Universidade de Lisboa). Sob a presidência do(a) primeiro(a), para julgamento da dissertação intitulada: “TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE REPASSE NOS MUNICÍPIOS RONDONIENSES”. Após a explanação, observação, argüição e recomendação a Comissão, considerou a dissertação:

APROVADO, devendo o(a) candidato(a) entregar a versão final no prazo máximo de 60 dias.

APROVAÇÃO CONDICIONAL, devendo o(a) candidato(a) satisfazer, no prazo máximo de 60 dias, às exigências listadas aqui _____

Recomendações de alteração de título: Não Sim

REPROVADO

Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão e para constar foi lavrada a presente ATA, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora e pelo candidato.

Profa. Dra. MARLENE VALERIO DOS SANTOS ARENAS (Orientadora – PROFIAP-UNIR)

Prof. Dr. JUOCERLEE TAVARES GUADALUPE PEREIRA DE LIMA (Membro interno – PROFIAP-UNIR)

Profa. Dra. ROSALIA MARIA PASSOS DA SILVA (Membro interno – PROFIAP-UNIR)

Prof. Dr. PAULO HENRIQUE DE LIMA SIQUEIRA (Membro interno da Rede PROFIAP-UFSJ)

Prof. Dr. JOSÉ MANUEL DIAS LOPES (Membro Externo --ISEG/Universidade de Lisboa)

Aluno(a) AUGUSTO JOHONNES SOARES BEZERRA (Mestrando(a) – PROFIAP/UNIR)



Documento assinado eletronicamente por **ROSALIA MARIA PASSOS DA SILVA, Docente**, em 10/10/2023, às 13:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARLENE VALERIO DOS SANTOS ARENAS, Docente**, em 10/10/2023, às 13:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Manuel Dias Lopes, Usuário Externo**, em 10/10/2023, às 13:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **AUGUSTO JOHONNES SOARES BEZERRA, Usuário Externo**, em 10/10/2023, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JUOCERLEE TAVARES GUADALUPE PEREIRA DE LIMA, Docente**, em 10/10/2023, às 19:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Henrique de Lima Siqueira, Usuário Externo**, em 10/10/2023, às 22:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unir.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1512306** e o código CRC **32AC79C9**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, minha profunda gratidão a Deus, fonte inesgotável de força e serenidade, que me proporcionou saúde, resiliência e as circunstâncias favoráveis para alcançar esta importante etapa acadêmica.

Ao meu companheiro de vida, Augusto Silva. A você, Augusto, minha eterna gratidão pelas ideias, pelo apoio incondicional, pela paciência com minha ausência durante esta jornada e, acima de tudo, por insistir para que eu persistisse quando o caminho parecia intransitável. Sua contribuição foi indispensável para que este sonho se concretizasse.

À minha família, em particular meus pais, Maria Melo e José, e meu irmão Daniel, meu porto seguro. Agradeço pelo incansável incentivo, pelo suporte emocional e por sempre acreditarem em meu potencial, mesmo nos momentos mais desafiadores.

Minha sincera admiração e gratidão à minha orientadora, Profa. Dra. Marlene Arenas. Suas qualidades como docente e mentora, sua paciência, rigor e generosidade fizeram desta jornada de mestrado uma experiência transformadora e enriquecedora.

Um agradecimento especial aos membros das bancas de qualificação e defesa, Prof. Dr. Paulo Siqueira, Prof. Dr. Juocerlee Lima e Profa. Dra. Rosália Maria Passos da Silva. Suas críticas construtivas, ideias e orientações foram indispensáveis para o enriquecimento deste trabalho.

À minha turma de mestrado, por compartilhar comigo a jornada desafiadora e empolgante que é a pesquisa acadêmica. Em especial, expresso minha gratidão àqueles com quem tive o privilégio de realizar trabalhos e artigos científicos.

Um agradecimento muito especial à Caixa Econômica Federal, a empresa onde trabalho. Seu apoio, mesmo dentro das limitações normativas, foi importante para a realização deste mestrado profissional. A ela, devo também parte significativa do conhecimento que pude aplicar nesta dissertação.

Por fim, minha gratidão à Universidade Federal de Rondônia. Sua excelência acadêmica e comprometimento com o desenvolvimento intelectual da comunidade são dignos de reconhecimento. Obrigado por tornar essa oportunidade de crescimento intelectual acessível e valiosa para todos nós.

Assim, dedico este trabalho a todos vocês, cujo apoio, em suas diversas formas, tornou possível a realização deste sonho acadêmico.

RESUMO

BEZERRA, Augusto Johannes Soares. **Transferências voluntárias da União: uma análise da execução dos contratos de repasse aos municípios rondonienses, Brasil**. Dissertação (Mestrado), 138 f. Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho, 2023.

No contexto do federalismo brasileiro, as transferências voluntárias atuam como um mecanismo estratégico para a redistribuição de recursos financeiros, visando à redução de desigualdades entre regiões por meio do financiamento de políticas públicas de interesse comum. Contudo, avaliações conduzidas por órgãos de controle sugerem que a implementação dessas transferências tem sido marcada por ineficiência e lentidão. Este estudo, fundamentado em uma análise regionalizada, objetiva examinar a execução dos recursos oriundos de contratos de repasse estabelecidos entre a União e os municípios do Estado de Rondônia de 2012 a 2022. Oferece uma perspectiva abrangente sobre esses acordos, investigando variáveis como volume de contratos, montantes financeiros alocados, prazos para execução e estado atual dos acordos, além de identificar os motivos a eventuais rescisões ou anulações contratuais. Para alcançar esses objetivos, este estudo emprega uma metodologia mista, combinando abordagens qualitativas e quantitativas. O método de pesquisa documental online foi adotado, e os dados primários foram coletados por meio do painel governamental [Transferegov.br](https://transferegov.br). A interpretação dos resultados foi realizada por meio de análise estatística descritiva e de análise de conteúdo. No período examinado, foram celebrados 586 contratos de repasse com um montante global de R\$ 550,53 milhões, abarcando tanto valores de repasse quanto contrapartidas financeiras. A média de valores desses contratos foi de aproximadamente R\$ 939,48 mil, com uma mediana de R\$ 426,04 mil. Notavelmente, 72,7% desses contratos se enquadravam na faixa de valor de até R\$ 750 mil. As iniciativas predominantemente financiadas abrangiam áreas como saúde, infraestrutura urbana, especialmente pavimentação asfáltica, e aquisição de equipamentos. O Ministério das Cidades foi como o principal repassador, contribuindo com R\$ 204,2 milhões, seguido pelo Ministério da Saúde com R\$ 149,2 milhões. Entre os 52 municípios analisados, Ji-Paraná destacou-se como o maior beneficiário, tanto em número de contratos quanto em valor de repasse, superando até mesmo a capital, Porto Velho. Assim, a alocação de recursos não se alinhou estritamente com critérios como população ou importância administrativa. Até a data de coleta dos dados em 5 de agosto de 2023, 343 contratos haviam sido concluídos, 193 estavam em execução e 50 haviam sido rescindidos ou anulados. O prazo médio para a conclusão dos contratos experimentou um aumento de 37,08%, elevando-se de 2,4 para 3,29 anos. Quanto ao aspecto financeiro, o valor global dos contratos concluídos sofreu um aumento modesto de 2,95%, atingindo R\$ 162,5 milhões. A análise também revelou a existência de 806 termos aditivos de prorrogação de vigência e 289 aditivos de valor. Por último, este estudo identificou as causas predominantes para a rescisão ou anulação de 50 contratos. Em 31 casos, o motivo foi o não cumprimento de cláusulas suspensivas, enquanto em oito casos o distrato foi iniciado pelo próprio convenente. Outros fatores incluíram extinção por “restos a pagar” em cinco casos, expiração do prazo de vigência em quatro e cancelamento de empenho em dois. Complementarmente, foi elaborado um guia destinado a auxiliar gestores públicos na elaboração de projetos básicos alinhados às normativas de transferências voluntárias e na utilização eficiente do portal [Transferegov.br](https://transferegov.br).

Palavras-chave: transferências voluntárias; contrato de repasse; implementação.

ABSTRACT

BEZERRA, Augusto Johannes Soares. **Voluntary Transfers from the Union: An Analysis of the Execution of Transfer Agreements to the Municipalities of Rondônia, Brazil.** Dissertation (Master's), 138 p. Professional Master's Program in Public Administration. Federal University of Rondônia Foundation (UNIR). Porto Velho, 2023.

In the context of Brazilian federalism, voluntary transfers act as a strategic mechanism for the redistribution of financial resources, aimed at reducing inequalities between regions through the financing of public policies of common interest. However, evaluations conducted by control bodies suggest that the implementation of these transfers has been marked by inefficiency and slowness. This study, grounded in a regionalized analysis, aims to examine the execution of resources from transfer agreements established between the Union and the municipalities of the State of Rondônia from 2012 to 2022. It provides a comprehensive perspective on these agreements, investigating variables such as the volume of contracts, financial amounts allocated, deadlines for execution, and the current status of the agreements, as well as identifying the reasons for any rescissions or annulments of contracts. To achieve these objectives, this study employs a mixed methodology, combining qualitative and quantitative approaches. The online documentary research method was adopted, and primary data were collected through the government panel [Transferegov.br](https://transferegov.br). The interpretation of the results was carried out through descriptive statistical analysis and content analysis. During the examined period, 586 transfer agreements were signed with a total amount of R\$ 550.53 million, encompassing both transfer values and financial counterbalances. The average value of these contracts was approximately R\$ 939.48 thousand, with a median of R\$ 426.04 thousand. Notably, 72.7% of these contracts fell within the value range of up to R\$ 750 thousand. The predominantly financed initiatives covered areas such as health, urban infrastructure, especially asphalt paving, and equipment acquisition. The Ministry of Cities was the main transferrer, contributing R\$ 204.2 million, followed by the Ministry of Health with R\$ 149.2 million. Among the 52 municipalities analyzed, Ji-Paraná stood out as the largest beneficiary, both in the number of contracts and in the transfer value, surpassing even the capital, Porto Velho. Thus, the allocation of resources did not strictly align with criteria such as population or administrative importance. As of the data collection date on August 5, 2023, 343 contracts had been completed, 193 were in progress, and 50 had been rescinded or annulled. The average time for the completion of contracts experienced an increase of 37.08%, rising from 2.4 to 3.29 years. In terms of finance, the total value of completed contracts saw a modest increase of 2.95%, reaching R\$ 162.5 million. The analysis also revealed the existence of 806 extension addenda and 289 value addenda. Lastly, this study identified the predominant causes for the rescission or annulment of 50 contracts. In 31 cases, the reason was the non-fulfillment of suspensive clauses, while in eight cases the rescission was initiated by the grantee itself. Other factors included extinction due to "unpaid balances" in five cases, expiration of the term of validity in four, and cancellation of commitment in two. Additionally, a guide was developed to assist public managers in preparing basic projects aligned with the regulations of voluntary transfers and in the efficient use of the [Transferegov.br](https://transferegov.br) portal.

Keywords: voluntary transfers; transfer contracts; implementation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução anual da quantidade de contratos de repasse celebrados entre 2012 e 2022	68
Gráfico 2 - Distribuição anual dos valores globais previstos para contratos de repasse (em R\$) de 2012 a 2022.....	69
Gráfico 3 - Distribuição anual dos valores globais nominais e deflacionados previstos para contratos de repasse (em R\$) de 2012 a 2022	70
Gráfico 4 - Histograma da distribuição de contratos de repasse segundo faixas de valor em reais (R\$)	71
Gráfico 5 - Distribuição de contratos de repasse segundo a situação atual	76
Gráfico 6 - Média de duração para a conclusão dos contratos de repasse: análise temporal de 2012 a 2022	79
Gráfico 7 - Análise anual da quantidade de termos aditivos para prorrogação de vigência em contratos de repasse (2012-2022)	85
Gráfico 8 - Variação entre o valor global inicial pactuado e o efetivamente realizado no período de 2012 a 2022	88
Gráfico 9 - Quantidade de termos aditivos de valor por ano de celebração dos contratos de repasse	92

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese da estrutura da dissertação	18
Figura 2 – Captura de tela das logomarcas do portal de convênios e contratos de repasse	26
Figura 3 – Captura de tela dos Painéis Gerenciais Parceriasgov.br	27
Figura 4 - Fases do processo de transferência (contratos de repasse e convênios)	29
Figura 5 – Fluxograma do processo de uma transferência voluntária.....	30
Figura 6 – Mapa do Estado de Rondônia	55
Figura 7 – Captura de tela da seção de filtros de pesquisa no Painei Transferegov.br	58
Figura 8 - Captura de tela exibindo a seção “Dados da Proposta” com informações de valores no Transferegov.br.....	59
Figura 9 - Captura de tela exibindo a “Listagem de Instrumentos de Alteração de Valores” no Transferegov.br.....	60
Figura 10 - Captura de tela exibindo a seção “Dados da Proposta” com informações de datas no Transferegov.br.....	60
Figura 11 - Captura de tela exibindo a “Listagem de Instrumentos de Alteração de Datas” no Transferegov.br.....	61
Figura 12 - Captura de tela exibindo a aba “Dados da Proposta” com documentos digitalizados no Transferegov.br	64
Figura 13 - Nuvem de palavras representando os objetos dos contratos de repasse	72
Figura 14 - Síntese dos resultados da pesquisa	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Contratos de repasse celebrados com Administração Pública Estadual de Rondônia (2012 - 2022)	56
Tabela 2 - Quantidade e valor total dos contratos de repasse segmentados por Órgão Concedente	73
Tabela 3 - Síntese da situação dos contratos de repasse	77
Tabela 4 – Enquadramento situacional por ano de celebração dos contratos de repasse	77
Tabela 5 – Média de tempo para conclusão das transferências voluntárias, conforme avaliação da Controladoria Geral da União (2008 - 2016).....	80
Tabela 6 - Comparação entre os prazos médios de vigência previstos e efetivamente realizados para contratos de repasse, segmentados por ano de celebração (2012-2016)	81
Tabela 7 - Comparação entre os prazos médios de vigência previstos e efetivamente realizados para contratos de repasse, segmentados por ano de celebração (2017 a 2020).....	81
Tabela 8 - Quantidade total e média de termos aditivos de vigência por município.....	86
Tabela 9 - Comparativo anual dos valores globais previstos e efetivamente realizados (2012 a 2016).....	89
Tabela 10 - Comparativo anual dos valores globais previstos e efetivamente realizados (2017 a 2020).....	89
Tabela 11 - Média de variação nos aditivos de valor por município.....	90
Tabela 12 – Total de termos aditivos de valor por município em contratos de repasse	93
Tabela 13 - Categorização dos motivadores de rescisão e anulação dos contratos de repasse.....	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Período de validade das normas regulamentadoras para convênios e contratos de repasse	24
Quadro 2 - Definição de Convênio e Contrato de Repasse.....	28
Quadro 3 - Definição de Concedente, Conveniente e Mandatária	29
Quadro 4 - Enquadramento dos convênios e contratos de repasse em níveis (PI n° 424 de 2016).....	31
Quadro 5 - Definição do cronograma de desembolso dos contratos de repasse	32
Quadro 6 - Limite de vigência dos convênios e contratos de repasse por nível (PI n° 424 de 2016).....	33
Quadro 7 - Revisão bibliográfica detalhada sobre o tema Transferências Voluntárias	39
Quadro 8 - Revisão bibliográfica complementar	49
Quadro 9 - Delimitação do estudo.....	65
Quadro 10 - Resumo quantitativo e financeiro dos contratos de repasse celebrados pelos municípios de Rondônia (2012-2022)	74
Quadro 11 - Comparativo dos prazos médios de vigência previstos e efetivamente realizados, por município.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIO	Autorização de Início de Obra
APACs	Associações de Proteção e Assistência ao Condenado
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CR	Contrato de repasse
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
DEA	Análise por Envoltória de Dados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDTRU-DL	Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
P+B	Plataforma Mais Brasil
PAC	Programas de Aceleração do Crescimento
PC	Portaria Conjunta
PI	Portaria Interministerial
PIB	Produto Interno Bruto
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PPA	Plano Plurianual
PROFIAP	Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TVU	Transferências Voluntárias da União
UNIR	Universidade Federal de Rondônia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Problema de pesquisa	13
1.2	Objetivos geral e específicos	14
1.2.1	Objetivo Geral	14
1.2.2	Objetivos específicos	14
1.3	Justificativa e relevância da pesquisa	15
1.4	Estrutura da dissertação.....	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	Federalismo	19
2.2	Aspectos conceituais e normativos das Transferências Voluntárias no Brasil.....	23
2.2.1	Sistema de operacionalização das transferências voluntárias.....	25
2.2.2	Painéis de transparência das transferências voluntárias.....	26
2.2.3	Conceitos básicos.....	28
2.2.4	Fluxo processual de um convênio ou contrato de repasse.....	29
2.2.5	Celebração	30
2.2.6	Execução	35
2.2.7	Prestação de contas.....	36
2.3	Considerações sobre o Princípio da Eficiência na Administração Pública	37
2.4	Estudos acerca das transferências voluntárias no Brasil	38
3	METODOLOGIA	54
3.1	Caracterização da pesquisa	54
3.2	Delineamento metodológico.....	54
3.2.1	Perfil abrangente dos contratos de repasse	62
3.2.2	Aspectos da implementação dos contratos de repasse	62
3.2.3	Razões para o insucesso na implementação de contratos de repasse	64
3.2.4	Síntese metodológica	65
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	67
4.1	Panorama dos contratos de repasse celebrados no período de 2012 a 2022.....	67
4.1.1	Quantidades.....	67
4.1.2	Valores globais iniciais estabelecidos	68
4.1.3	Situação na data da coleta dos dados.....	76
4.2	Análise da implementação dos contratos de repasse	78
4.2.1	Tempo médio de conclusão.....	78
4.2.2	Aditivos de prorrogação de vigência.....	84
4.2.3	Valores globais efetivamente investidos	87
4.2.4	Aditivos de valor	91
4.3	Identificação dos fatores motivadores para a rescisão e anulação dos contratos de repasse	94
5	PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO	100
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
	REFERÊNCIAS	104
	APÊNDICE A – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO	112

1 INTRODUÇÃO

A compreensão do federalismo, enquanto sistema de governo, assume um papel crítico na análise institucional e política de diversas nações, incluindo o Brasil. Originado em contextos históricos variados, o federalismo visa equilibrar o poder entre um governo central e suas unidades subnacionais, como estados ou províncias (Rodden, 2005).

Nos Estados Unidos, por exemplo, o federalismo se manifestou com a Constituição de 1787, substituindo uma Confederação menos robusta que tinha sido estabelecida após a independência das treze colônias em 1776 (Oliveira Filho, 2006). No entanto, a adaptação deste sistema de governo não é uniforme. Enquanto países como Alemanha adotam um modelo cooperativo, focando na colaboração entre governo central e estados (Rammê, 2015), nações como os Estados Unidos privilegiam um federalismo competitivo, que enfatiza a autonomia e a concorrência entre as entidades federativas.

No contexto brasileiro, o federalismo possui uma trajetória única, moldada por desafios e transformações. A Constituição de 1891 marcou a transição do país para um regime republicano federalista, que foi posteriormente aprofundado com a Constituição de 1988 (Rezende, 1995; Souza, 2005). Esta última promoveu uma descentralização significativa das competências tributárias e administrativas entre União, estados e municípios, mas deixou desequilíbrios ao não descentralizar adequadamente as responsabilidades, afetando a eficácia de políticas sociais e econômicas (Arretche, 2004; Serra; Afonso, 1999).

Também vale destacar que o federalismo fiscal no Brasil é uma matéria de constante debate e evolução. A descentralização de recursos e competências tributárias, como observado por Serra e Afonso (1999), trouxe complexidades no financiamento e execução de políticas públicas. Neste sentido, as transferências voluntárias tornam-se relevantes, especialmente em um cenário de crise fiscal persistente (Raiser *et al.*, 2017).

Moutinho e Kniess (2017) apontam a importância do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de programas como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) como mecanismos de transferência de recursos que têm implicações diretas na qualidade e eficiência da gestão pública em estados e municípios.

Dentro do cenário atual, as transferências voluntárias¹ emergem como um instrumento importante para diminuir as desigualdades regionais, oferecendo suporte financeiro para a realização de políticas públicas de interesse mútuo entre os diferentes níveis de governo. Além disso, esses repasses financeiros constituem uma parcela significativa do orçamento municipal voltado para investimentos. De acordo com dados obtidos por meio do Painel Transferegov.br², entre 2008 e 2022, foram realizadas 185.495 transferências voluntárias, entre convênios e contratos de repasse (CR), totalizando um montante estimado de R\$ 165,8 bilhões. Portanto, a administração eficiente e eficaz desses recursos pelas entidades receptoras requer competências administrativas, técnicas e gerenciais. Alguns estudos indicam que os governos locais mais bem equipados em termos de gestão tendem a acessar uma parcela maior desses recursos (Chaves; Campelo Filho; Pinto, 2022; Barcellos; Nascimento; Viotto, 2021; Bijos, 2018).

Este estudo tem como objetivo principal examinar a execução dos recursos provenientes de transferências voluntárias, efetuadas por meio de contratos de repasse, entre a União e os municípios do Estado de Rondônia, com a intenção de entender os desafios específicos e singularidades que afetam a gestão desses repasses na região. O propósito é oferecer um panorama detalhado que permita futuras intervenções políticas e administrativas mais acertadas.

1.1 Problema de pesquisa

A gestão de transferências voluntárias no Brasil tem se revelado uma tarefa complexa e problemática. Um estudo de 2018 da Controladoria Geral da União (CGU) caracterizou o processo de implementação desses repasses como "[...] excessivamente moroso, pouco eficiente e eficaz" (Brasil, 2018, p. 50). Esse trabalho da CGU buscou avaliar a eficácia e a eficiência das transferências voluntárias realizadas pela União entre 2008 e 2016, examinando a solidez do processo e do sistema em uso, bem como identificando as principais causas que afetam a execução desses instrumentos. A importância dessa questão é ainda mais sublinhada por um

¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define as transferências voluntárias como a entrega de recursos financeiros 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, art. 25).

² O Painel Transferegov.br é uma das cinco plataformas disponíveis nos Painéis Gerenciais Parceriasgov.br que objetiva disponibilizar informações, de forma intuitiva, flexível e rápida, relativas às parcerias da União e aos projetos de investimentos em infraestrutura, para dar transparência e apoiar o processo de gestão. Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/home/home.html> Acesso em: 03 set. 2023.

relatório de 2021 do Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou que cerca de um terço das obras financiadas pela União estava estagnada. Esse relatório mostrou que, de um total de 27.126 contratos analisados, aproximadamente 7.000 estavam paralisados, representando 29% das obras que deveriam estar em progresso, com um valor total estimado em R\$ 15 bilhões (TCU, 2021).

Especificamente em relação ao Estado de Rondônia, os dados obtidos por meio Painel Transferegov.br indicam que, entre 2008 e 2022, houve 3.688 transferências voluntárias, entre convênios e contratos de repasse, somando um valor aproximado de R\$ 3,1 bilhões. Estas cifras levantam questionamentos sobre a gestão na execução desses recursos. Considerando as peculiaridades da Região Amazônica, é essencial investigar como esses recursos estão sendo administrados e aplicados nos municípios rondonienses. Portanto, o problema de pesquisa central deste estudo é: “Como está ocorrendo a execução dos recursos oriundos de transferências voluntárias, concretizadas por meio de contratos de repasse, entre a União e os municípios de Rondônia?”.

O exame aprofundado dessa questão é vital não apenas para entender os mecanismos de transferência de recursos, mas também para detectar possíveis deficiências e propor recomendações que possam levar a uma administração mais eficiente do erário público. Esse aspecto é ainda mais relevante quando se considera a importância e a complexidade da Região Amazônica.

1.2 Objetivos geral e específicos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é examinar a execução dos recursos provenientes de transferências voluntárias, efetuadas por meio de contratos de repasse, entre a União e os municípios do Estado de Rondônia no período de 2012 a 2022.

1.2.2 Objetivos específicos

Para realizar essa análise de forma abrangente, o estudo se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

a) traçar um perfil abrangente dos contratos de repasse, observando variáveis como quantidades de operações celebradas, valores globais previstos e a fase em que se encontram;

b) analisar a implementação desses contratos, focando no tempo necessário à conclusão e os valores efetivamente investidos;

c) investigar os motivadores que levam à rescisão ou anulação desses contratos de repasse;

d) como Produto Técnico-Tecnológico, elaborar um guia prático que compile legislação, documentos e ferramentas essenciais, sugira cursos gratuitos para capacitação e forneça diretrizes para o uso da plataforma Transferegov.br.

Ao abordar estes objetivos específicos, o estudo pretende não apenas oferecer um diagnóstico preciso do atual estado da gestão de recursos de transferências voluntárias em Rondônia, mas também fornecer elementos para aprimorar a administração pública em relação a essa importante fonte de financiamento.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

Esta pesquisa ganha justificativa e relevância ao abordar um espaço até então pouco examinado no contexto das transferências voluntárias. Enquanto a literatura existente frequentemente foca na influência de motivações político-partidárias na alocação de recursos, como é o caso dos estudos de Barcellos, Nascimento e Viotto (2023 e 2021); Lui e Miquelino (2023); Luz *et al.* (2022); Carneiro, Costa e Peixe (2020); Pereira *et al.* (2020); Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020); Meireles (2018); Albuquerque e Karruz (2018); Moutinho e Knies (2017); Soares e Melo (2016); Moutinho (2016), este estudo concentra-se na eficácia do próprio processo de implementação. Assim, busca examinar variáveis como valores investidos, tempo de execução dos objetos, termos aditivos de vigência e valor e razões para anulação ou rescisão de contratos. Este enfoque alinha-se com estudos anteriores, como o de Moreira (2019), que investigou o desempenho na implementação de transferências voltadas para infraestrutura em áreas de reforma agrária.

Outro aspecto relevante é a atenção específica dada à Região Norte, e mais precisamente ao Estado de Rondônia, um território que tem sido negligenciado em pesquisas anteriores. Na revisão sistemática realizada, apenas dois estudos foram identificados que focam na importância dessas transferências para os municípios da região (Fernandes *et al.*, 2023; Gallo, 2013). Dado que Rondônia tem uma população significativa e apresenta desafios específicos em termos de desenvolvimento humano e infraestrutura, a necessidade de mais pesquisas é evidente.

Quanto ao cenário socioeconômico, Rondônia está classificado em 23º lugar em termos de população entre os estados brasileiros, com 1.581.016 pessoas de acordo com o censo 2022 divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), e em 22º lugar quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), alcançando a marca de R\$ 51,6 bilhões. Sua posição econômica, em comparação com outros estados da Região Norte, é notável, mas ainda há margem para melhorias significativas, especialmente considerando seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média nacional. Enquanto o IDH brasileiro é de 0,754, o de Rondônia é de 0,7, menor inclusive que de outros estados da Região Norte, como o Tocantins (0,731) e o Acre (0,71), com referência ao ano de 2021 (IBGE, 2023).

O intervalo temporal selecionado para esta pesquisa, de 2012 a 2022, foi escolhido de forma estratégica. Este período engloba vários governos e conjunturas econômicas no Brasil, além de incorporar momentos relevantes de mudança legislativa, especialmente com a implementação da Portaria Interministerial (PI) nº 507 de 2011. Essa portaria, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2012, trouxe novas diretrizes e procedimentos significativos para os contratos de repasse. A conclusão do estudo em 2022 permite uma análise atual e abrangente, que este ano marca o último exercício financeiro completo disponível até a finalização desta dissertação. Vale também mencionar que a PI nº 424 de 2016 esteve em vigor durante este período, introduzindo outras variações legislativas relevantes. O objetivo desta pesquisa além de mapear essas nuances legais, busca avaliar o impacto prático dessas mudanças normativas.

A escolha de Rondônia como foco desta pesquisa não é apenas acadêmica, mas também prática. O autor deste trabalho possui experiência profissional relevante, atuando desde 2012 na Caixa Econômica Federal (CAIXA), que desempenha um papel vital na operacionalização dessas transferências no Estado. Assim, este estudo pode contribuir significativamente com a gestão pública em Rondônia, fornecendo recomendações que podem ser implementadas tanto pela CAIXA quanto pelos gestores públicos municipais.

A pesquisa está alinhada com os objetivos do programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), uma vez que, apoiar o aumento da produtividade e a efetividade das organizações públicas e disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública, são alguns de seus pilares.

1.4 Estrutura da dissertação

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, começando por este introdutório, que ofereceu uma visão geral do escopo e objetivos do estudo. O segundo capítulo, intitulado “Referencial Teórico”, serve como uma base conceitual e normativa para o trabalho. Nesse capítulo, são explorados conceitos chave e legislação que são diretamente relevantes para o tema central da pesquisa, incluindo, mas não se limitando, a aspectos de federalismo, federalismo fiscal e transferências voluntárias.

O terceiro capítulo aborda a metodologia empregada. Nesta seção, descreve-se detalhadamente as técnicas de obtenção dos dados, bem como as ferramentas e métodos estatísticos utilizados para a análise. A metodologia também justifica as escolhas feitas, proporcionando uma base sólida para a interpretação dos resultados.

O quarto capítulo, “Resultados e Discussões”, apresenta os dados coletados, organiza-os de maneira sistemática e oferece uma análise contextualizada, sempre que possível remetendo ao referencial teórico, de modo a contribuir para um entendimento mais profundo das questões investigadas.

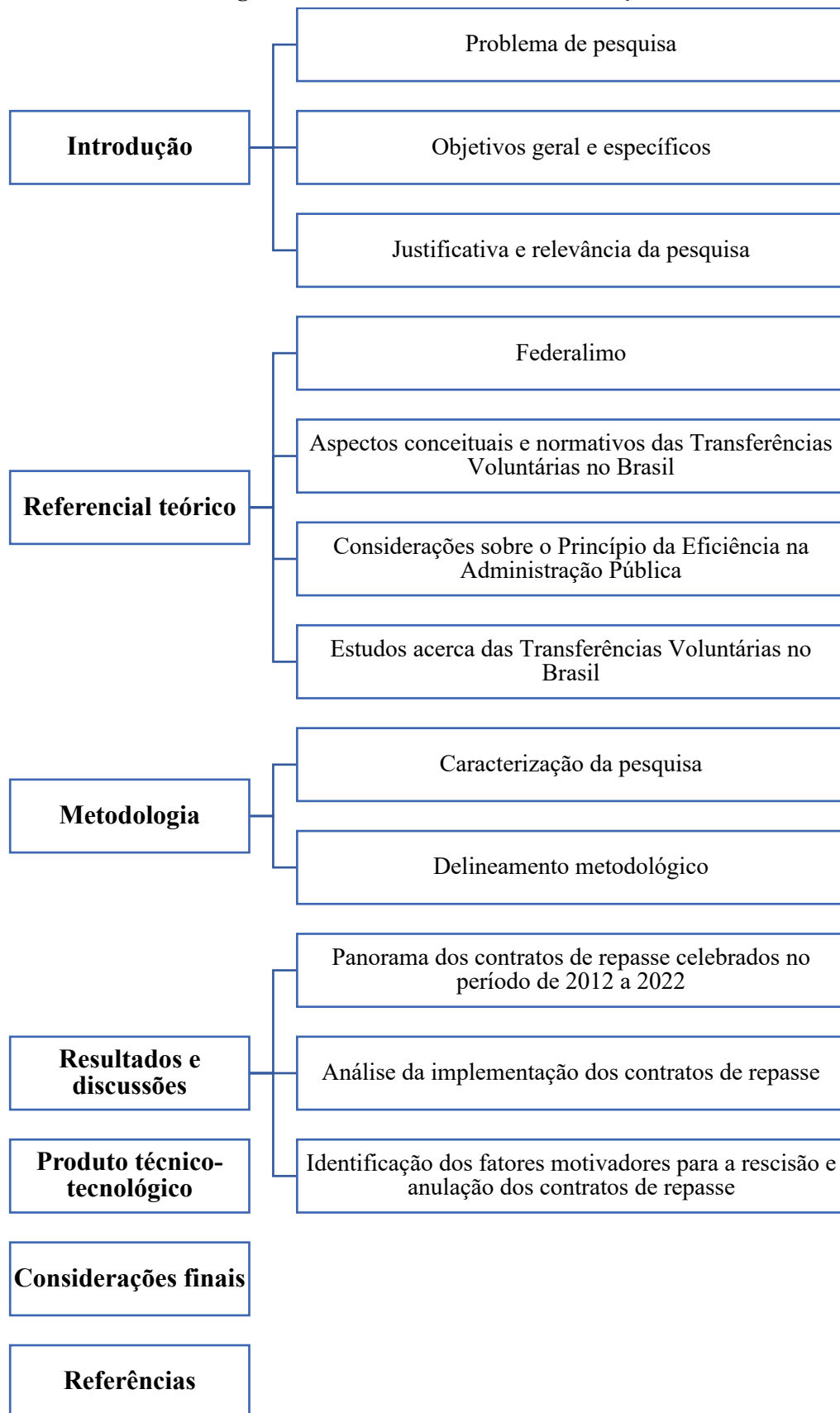
O quinto capítulo, intitulado “Produto Técnico-Tecnológico”, aborda as implicações práticas dos achados da pesquisa. Também discute o guia prático proposto, localizado no Apêndice A, como um recurso destinado a auxiliar a administração pública municipal.

O sexto capítulo abrange as “Considerações Finais”, momento em que os objetivos e resultados são revisados e consolidados, propiciando uma compreensão integrada acerca dos resultados discutidos. Além disso, são propostas sugestões para futuros estudos na área.

Por fim, são apresentadas as “Referências”, no qual todas as fontes consultadas ao longo do estudo são devidamente citadas, fornecendo um roteiro para futuras pesquisas e validando a integridade acadêmica do trabalho.

Na Figura 1 é apresentada uma síntese da estrutura da dissertação, delineando cada capítulo com seus respectivos subtópicos. Essa organização visual busca oferecer uma visão integrada e clara do conteúdo abordado, facilitando a compreensão da disposição dos temas e da sequência lógica em que são desenvolvidos ao longo do trabalho.

Figura 1 - Síntese da estrutura da dissertação



Fonte: Elaborado pelo autor.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica deste estudo se respalda na análise do federalismo brasileiro, com ênfase particular na sua dimensão fiscal. Essencialmente, o federalismo fiscal orienta a descentralização de recursos da esfera federal (União) para as entidades subnacionais. Nesse contexto, destaca-se o papel das transferências voluntárias, definidas como os instrumentos mediante os quais a União formaliza acordos para repassar recursos a outras entidades públicas ou organizações privadas sem fins lucrativos, visando executar iniciativas de interesse recíproco.

Para uma compreensão mais detalhada, a estrutura teórica desta dissertação é subdividida nos seguintes subcapítulos: a) **Federalismo**: uma exploração do conceito e sua relevância no contexto brasileiro; b) **Aspectos conceituais e normativos das Transferências Voluntárias no Brasil**: Este segmento discorre sobre a legislação atinente ao tema, o sistema que operacionaliza essas transferências, os painéis gerenciais de controle, alguns conceitos fundamentais, para então abordar o fluxo processual de um convênio ou contrato de repasse; c) **Considerações sobre o Princípio da Eficiência na Administração Pública**: uma análise sobre a aplicação e a importância deste princípio no contexto das transferências voluntárias; e por fim, d) **Estudos sobre as Transferências Voluntárias no Brasil**: uma revisão bibliográfica que busca consolidar e sintetizar os resultados de pesquisas anteriores sobre o tema.

2.1 Federalismo

O federalismo é um sistema de governo que busca equilibrar o poder entre o governo central e as unidades subnacionais, como estados ou províncias. Esse sistema tem suas raízes em diferentes contextos históricos e políticos, o que resultou em diversas abordagens e modelos de federalismo em todo o mundo. A compreensão do federalismo e suas implicações é essencial para a análise das políticas e instituições de cada país.

Diversos países ao redor do mundo adotam o federalismo como forma de organização política. Nas Américas (Norte, Central, Caribe e Latina), têm exemplos como Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos e Venezuela. Na Europa, destacam-se países como Alemanha e Suíça, enquanto na Eurásia têm a Rússia, na Ásia a Índia e Malásia, e na Oceania a Austrália (Rodden, 2005). Esses países adotaram abordagens distintas do federalismo, adaptando-o às suas realidades políticas e históricas.

Os Estados Unidos ostentam a distinção de ser a primeira Federação da história moderna, um título conferido pela adoção de sua Constituição de 1787. Este marco substituiu a estrutura confederada anteriormente estabelecida como um meio de proteção coletiva contra a Inglaterra, na sequência da independência das treze colônias americanas em 1776. Essas colônias, embora transformadas em Estados independentes, compartilhavam um tecido social e cultural unificador, incluindo tradições, leis, linguagem e objetivos comuns. Essa homogeneidade facilitou a sua união inicial sob uma Confederação, como aponta Oliveira Filho (2006). Este arranjo, no entanto, foi posteriormente revisto em favor de uma estrutura federal mais robusta, visando a criação de um sistema de governança mais eficaz e coeso.

No Brasil, o federalismo tem uma história marcada por desafios e adaptações. A Constituição de 1824 estabeleceu um sistema unitário de governo, com poder centralizado nas mãos do imperador. No entanto, a transição para a República em 1889 abriu caminho para o federalismo no país. A Constituição de 1891, destacada por Rezende (1995), foi um marco, descentralizando o poder para estados e municípios, embora ainda mantivesse certa centralização nas mãos do governo central.

A Constituição de 1988, abordada por Souza (2005) e Souza (2001), representou um passo significativo em direção a um federalismo mais descentralizado no Brasil. Estabeleceu uma distribuição de competências tributárias e administrativas entre União, Estados e Municípios. No entanto, essa descentralização não foi acompanhada de uma descentralização adequada das responsabilidades, o que gerou desequilíbrios nas políticas sociais e econômicas.

O federalismo brasileiro enfrenta o desafio das desigualdades regionais, como destaca Arretche (2004), que influenciam a distribuição de recursos e o acesso a serviços públicos. Estados mais ricos tendem a ter maior autonomia financeira, enquanto estados menos desenvolvidos enfrentam dificuldades para financiar políticas públicas. Isso ressalta a necessidade de mecanismos de equalização para garantir um equilíbrio mais justo.

Ao explorar experiências internacionais de federalismo, como feito por Rammê (2015), destaca-se a diferença entre modelos competitivos e cooperativos. Modelos competitivos, como o dos Estados Unidos, enfatizam a autonomia dos estados e a concorrência. Modelos cooperativos, como o da Alemanha, focam na colaboração entre o governo central e os estados-membros. Cada abordagem tem implicações distintas para a governança e a distribuição de poder.

Andrade, Santos e Jesus (2017) contribuem para a compreensão das origens e peculiaridades do federalismo brasileiro. A análise comparativa com o federalismo norte-

americano revela diferenças na autonomia dos estados e na relação entre poder central e estados-membros. O federalismo de cooperação no Brasil leva os estados a atuarem de maneira mais conjunta para decisões federais, enquanto nos Estados Unidos os estados têm mais autonomia.

O federalismo fiscal brasileiro é marcado por desafios complexos, como ressaltam Serra e Afonso (1999). A descentralização de recursos e competências tributárias não é sempre acompanhada de uma descentralização adequada de responsabilidades. Essa discrepância pode resultar em desequilíbrios nas políticas sociais, afetando a qualidade de vida em diferentes regiões do país. Além disso, a persistência da crise econômica também impacta a capacidade de os governos subnacionais financiarem suas políticas.

As influências políticas nas reformas fiscais ao longo das décadas são abordadas por Rezende (1995). A reforma de 1967 concentrou competências tributárias na União, enquanto a de 1988 buscou descentralizar o poder para estados e municípios. No entanto, a descentralização de responsabilidades não ocorreu na mesma medida, resultando em desequilíbrios. As influências políticas nessas reformas têm consequências duradouras para o federalismo fiscal brasileiro.

A redemocratização do Brasil trouxe consigo a descentralização política e financeira, como destaca Souza (2001), redefinindo o federalismo brasileiro. A Constituição de 1988 procurou fortalecer a participação popular e a descentralização tributária. No entanto, as tensões entre o desenho constitucional e a prática política subsequente resultaram em desafios de coordenação e equilíbrio entre os entes federativos.

A descentralização de políticas sociais é uma característica do federalismo brasileiro, abordada por Arretche (2004). No entanto, essa descentralização pode resultar em desigualdades na provisão de serviços e na qualidade de políticas públicas. A falta de uma estrutura institucional de gestão eficaz pode comprometer a coordenação dessas políticas e a capacidade de enfrentar desafios nacionais.

A descentralização no federalismo brasileiro está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento regional, como ressaltam Serra e Afonso (1999). A autonomia dos entes subnacionais pode ser uma ferramenta para promover o desenvolvimento local, mas também pode agravar desigualdades. A eficácia da descentralização depende da capacidade de os estados e municípios implementarem políticas que impulsionem o crescimento econômico e social.

O governo federal desempenha um papel fundamental na coordenação das políticas e na garantia da equidade entre os entes subnacionais. Mecanismos de transferência de recursos e equalização financeira são essenciais para mitigar desigualdades regionais. No entanto, a coordenação eficaz é desafiada pela complexidade das políticas, pela influência política e pelas diferenças de capacidade administrativa.

O federalismo fiscal no Brasil requer uma governança fiscal eficaz, como destacam Rammê (2015) e Rodden (2005). Isso envolve a harmonização das competências tributárias e de gastos dos diferentes níveis de governo, a transparência na alocação de recursos e a prestação de contas à sociedade. A governança fiscal é fundamental para garantir a eficiência na utilização dos recursos públicos e a sustentabilidade das políticas.

Em meio a desafios significativos, como apontado por Serra e Afonso (1999), o federalismo brasileiro busca superar desigualdades regionais, promover o desenvolvimento sustentável e enfrentar incertezas econômicas. A falta de coordenação entre a descentralização de receitas e responsabilidades exige reformas estruturais para restaurar o equilíbrio federativo. A necessidade de enfrentar esses desafios influenciará a trajetória do federalismo brasileiro nas próximas décadas.

A participação popular é um elemento essencial do federalismo democrático, conforme sugerido por Souza (2001). Mecanismos de participação, como conselhos locais e orçamentos participativos, podem fortalecer a democracia e permitir que as necessidades da população sejam incorporadas às políticas públicas. Isso é fundamental para garantir a legitimidade das decisões tomadas em diferentes níveis de governo.

O federalismo brasileiro oferece lições valiosas para outros países, como destaca Rammê (2015). A importância de equilibrar a descentralização de recursos com a descentralização de responsabilidades é um aspecto determinante. Além disso, a necessidade de coordenação eficaz e mecanismos de equalização financeira pode orientar outros países na implementação de suas próprias reformas federativas.

Em conclusão, o federalismo é um sistema dinâmico e complexo que desempenha um papel fundamental na estrutura política e administrativa do Brasil e de outros países. O federalismo brasileiro enfrenta desafios de desigualdades regionais, coordenação política e equilíbrio entre descentralização e responsabilidades. A compreensão das origens, experiências internacionais e desafios do federalismo é fundamental para moldar políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável e a equidade em todas as regiões do país.

2.2 Aspectos conceituais e normativos das Transferências Voluntárias no Brasil

A reforma administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967 marcou um ponto de inflexão na gestão pública brasileira ao estabelecer a descentralização como um princípio norteador da Administração Federal³ (Brasil, 1967, art. 10). Este movimento legislativo favoreceu um ambiente propício para uma gestão mais próxima dos problemas locais e potencializou a eficácia das políticas públicas. Complementarmente, a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece critérios rigorosos e condições específicas para que os entes federados sejam elegíveis para receber recursos por meio de transferências voluntárias (Brasil, 2000). Esta lei atua como um mecanismo de controle e responsabilidade fiscal, assegurando que os recursos sejam alocados de forma eficiente e transparente.

Ademais, a Lei nº 8.666 de 1993, referente às Licitações e Contratos Administrativos, amplia o escopo de sua aplicação ao incluir os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração (Brasil, 1993, art. 116). Esta extensão de escopo é corroborada pela Lei nº 14.133 de 2021, também concernente a Licitações e Contratos Administrativos (Brasil, 2021, art. 184). A inclusão desses diferentes instrumentos sob a égide das leis citadas sublinha a necessidade de uniformidade e rigor no tratamento legal dessas diversas formas de parceria e compromissos administrativos.

Em termos mais contemporâneos, o Decreto nº 11.531 de 2023 surge como o regulamento atual que normatiza as transferências de recursos da União por meio de convênios e contratos de repasse (Brasil, 2023a, art. 1º). Este decreto substitui o anterior, Decreto nº 6.170 de 2007, atualizando e possivelmente refinando as diretrizes e procedimentos para estas transferências. A implementação deste novo decreto representa uma etapa importante na constante evolução da legislação que rege a gestão de recursos públicos, evidenciando um compromisso renovado com a transparência, eficiência e responsabilidade fiscal.

³ O Decreto-Lei nº 200 de 1967 dispõe no artigo 10, que:

“Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.”

Cabe destacar o número significativo de emendas e alterações que o Decreto nº 6.170 de 2007 sofreu ao longo de sua vigência⁴, o que revela uma busca constante pelo aprimoramento da gestão pública (Brasil, 2007). O mesmo pode ser dito para as portarias interministeriais que o regulamentavam⁵, que também passaram por múltiplas revisões e atualizações, culminando na Portaria Conjunta (PC) MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, que estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531 de 2023 (Brasil, 2023b). No Quadro 1, compilou-se as portarias regulamentadoras, apontando suas quantidades de artigos, além do início e término de vigência, respectivamente.

Quadro 1 - Período de validade das normas regulamentadoras para convênios e contratos de repasse

Norma Regulamentadora	Quantidade de artigos	Início da vigência	Término da vigência
PI nº 127/2008	76	30/05/2008	31/12/2011
PI nº 507/2011	97	01/01/2012	31/12/2016
PI nº 424/2016	82	01/01/2017	31/08/2023
PC nº 33/2023	119	01/09/2023	Em vigor ⁶

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em etapas subsequentes deste estudo, foi explorada a dinâmica processual dos instrumentos jurídicos em questão. É importante ressaltar que a análise não visa à exaustividade, dada a complexidade e amplitude do arcabouço jurídico relacionado ao tema. Contudo, concentrou-se nas PI nº 507 de 2011 e nº 424 de 2016, uma vez que os contratos de repasse examinados neste trabalho acadêmico estão plenamente enquadrados nestas normativas. Esta focalização permitiu uma compreensão mais aprofundada das particularidades e implicações associadas a essas regulamentações específicas.

⁴ O Decreto nº 6.170/2007 foi alterado pelos Decretos nº 6.329/2007, 6.428/2008, 6.497/2008, 6.619/2008, 7.568/2011, 7.594/2011, 7.641/2011, 8.180/2013, 8.244/2014, 8.726/2016, 8.943/2016, 9.420/2018, 10.179/2019, 10.426/2020, e mais recentemente, revogado pelo Decreto nº 11.531/2023.

⁵ As Portarias Interministeriais que regulamentavam o Decreto nº 6.170/2007 foram as de nº 24 de 19/02/08, 127 de 29/05/08, 165 de 26/06/08, 507 de 24/11/11 e 424, de 30/12/2016. A Portaria Interministerial 507/2011 foi alterada pelas Portarias Interministeriais nº 205/12, 274/13 e 495/13, e a Portaria nº 424/2016 foi alterada pelas Portarias nº 101/17, 277/17, 451/17, 114/18, 235/18, 558/19, 134/20, 414/20, 4.481/22 e 8.964/22, e mais recentemente, revogada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023.

⁶ Até a data de conclusão deste trabalho, 10 setembro de 2023, a recém-lançada portaria encontrava-se vigente.

2.2.1 Sistema de operacionalização das transferências voluntárias

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), estabelecido em 2008, representou um marco significativo na administração pública brasileira. Introduziu um novo paradigma na gestão de transferências voluntárias de recursos da União, automação e transparência. Com isso, o Siconv tornou-se uma plataforma abrangente responsável por gerenciar o ciclo de vida completo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria. O sistema registra todas as fases da concessão, desde a formulação de propostas até a prestação final de contas. Seus avanços em rastreabilidade, simplicidade e transparência fizeram uma referência em transferência de recursos públicos.

Posteriormente, em 1º de outubro de 2019, o Decreto nº 10.035 inaugurou a Plataforma +Brasil (P+B)⁷ (Brasil, 2019, art. 1). Esse novo sistema expandiu e refinou as funcionalidades originalmente presentes no Siconv, incorporando módulos adicionais, como “Verificação do Resultado do Processo Licitatório” e “Acompanhamento de Obra”. Estes últimos permitem uma interação mais direta e efetiva das empresas envolvidas na medição das obras. A Plataforma +Brasil, portanto, elevou os padrões de inclusão, transparência e controle social, facilitando a participação de todos os atores envolvidos no ciclo de transferências voluntárias.

Mais recentemente, em 2022, a plataforma evoluiu mais uma vez com o Decreto nº 11.271, sendo renomeada para Transferegov.br (Brasil, 2022a, art. 7º). Esta transformação alinhou a plataforma às diretrizes do padrão gov.br e aprimorou ainda mais a intuição e compreensão pública em relação à sua finalidade. O Transferegov.br foi desenvolvido para ser a solução tecnológica que integra e operacionaliza de forma informatizada as transferências de recursos provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, representando, assim, a evolução consolidada da antiga Plataforma + Brasil (Brasil, 2023c). Na Figura 2 pode-se observar a evolução das logomarcas dos referidos portais.

⁷ É importante destacar que, de acordo com o Decreto nº 10.035 de 2019, não ocorreu uma descontinuidade na operacionalização das transferências voluntárias. Este decreto assegura que “as informações, os dados e os cadastros dos instrumentos e dos beneficiários registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) serão automaticamente transferidos para a Plataforma +Brasil” (Brasil, 2019, art. 15). Portanto, o processo permaneceu ininterrupto durante a transição entre os sistemas.

Figura 2 – Captura de tela das logomarcas do portal de convênios e contratos de repasse



Fonte: Painéis Gerenciais Parceriasgov.br (Brasil, 2023d).

Portanto, a trajetória do sistema de transferências voluntárias da União, desde o pioneirismo do Siconv até a contemporânea interface do Transferegov.br, reflete um constante compromisso com a eficiência administrativa, transparência e participação cidadã. Cada etapa desse desenvolvimento respondeu a diferentes conjunturas e demandas, mas sempre com o objetivo de otimizar a gestão de recursos públicos e servir de ferramenta para o controle social e a *accountability* na administração pública federal brasileira.

2.2.2 Painéis de transparência das transferências voluntárias

No âmbito do compromisso contínuo com a transparência e a eficiência governamental, o governo federal brasileiro introduziu os Painéis Gerenciais Parceriasgov.br⁸. Essas plataformas analíticas oferecem um ambiente de fácil navegação e compreensão que concede ao público um acesso descomplicado e transparente a uma variedade de informações essenciais, buscando ampliar a clareza e a *accountability* ao oferecer informações públicas sobre diferentes formas de distribuição e aplicação de recursos federais, desde transferências a obras e indicadores de performance. Seu propósito central é fortalecer a administração pública por meio de análises detalhadas e visuais sobre o fluxo de recursos, andamento de projetos e eficácia na gestão (Brasil, 2023d).

Na Figura 3, é apresentada uma captura de tela da página dos Painéis Gerenciais Parceriasgov.br, mostrando as respectivas logomarcas. Abaixo destas, estão as informações disponíveis para o usuário.

⁸ Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/home/home.html>. Acesso em 03 set 2023.

Figura 3 – Captura de tela dos Painéis Gerenciais Parceriasgov.br



Fonte: Painéis Gerenciais Parceriasgov.br (Brasil, 2023d).

Conforme apresentado na Figura 3, há cinco painéis em operação, cada um com uma finalidade específica:

O Painel Transferegov.br é uma plataforma que oferece uma visão abrangente das transferências financeiras realizadas pela União. Além de mostrar o volume total de recursos distribuídos, também apresenta um "mapa de calor" para destacar as regiões que mais se beneficiam dessas transferências (Brasil, 2023d). Este painel serviu como fundamento para a realização desse estudo acadêmico.

O Painel de Obras permite o acesso a informações sobre o andamento de projetos de infraestrutura. Esses projetos estão cadastrados não apenas no Transferegov.br, mas também em programas governamentais anteriores, como os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Avançar. Este recurso é útil para monitorar tanto o progresso físico quanto o financeiro dessas iniciativas em tempo real (Brasil, 2023d).

O Painel de Indicadores fornece dados sobre o Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União (IDTRU-DL). Este índice foi desenvolvido

para avaliar tanto a qualidade das propostas enviadas pelos Estados e Municípios quanto sua eficácia administrativa em relação aos contratos estabelecidos com o governo federal (Brasil, 2023d).

O Painel Parlamentar é destinado ao acompanhamento das emendas parlamentares. Oferece uma visão transparente dos projetos financiados por meio dessas emendas, permitindo o rastreamento de sua execução em qualquer Estado ou Município brasileiro (Brasil, 2023d).

Por fim, o Painel do Obrasgov.br concentra-se em informações gerenciais sobre investimentos em infraestrutura feitos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social do poder executivo federal. É possível consultar uma gama de informações, incluindo localização do projeto, valores envolvidos, prazos estimados, além de dados sobre licitações e contratos. Com essas ferramentas, o governo federal fortalece o papel do cidadão como um agente ativo no controle e supervisão das políticas públicas, promovendo uma gestão mais transparente, eficaz e responsiva (Brasil, 2023d).

2.2.3 Conceitos básicos

De acordo com a mais recente Portaria Conjunta (PC) n° 33/2023 e as demais portarias sobre o tema outrora publicadas, os instrumentos de operacionalização das transferências voluntárias são os convênios e os contratos de repasse. Di Pietro (2005) define convênio como uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.

O Decreto n° 11.531/2023 (em vigor) se preocupou em definir esses instrumentos convênios e os contratos de repasse, como se verifica no Quadro 2.

Quadro 2 - Definição de Convênio e Contrato de Repasse

Instrumento	Definição
Convênio	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.
Contrato de repasse	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.

Fonte: Decreto n° 11.531/2023 (Brasil, 2023a).

Em suma, o que diferencia um convênio de um contrato de repasse é a intermediação ou não de instituição financeira, exercendo a função de mandatária da União. Assim, cumpre-

se também consignar as diferenças entre Concedente, Convenente e Mandatária, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Definição de Concedente, Convenente e Mandatária

Partícipes	Definição
Concedente	órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto de convênio ou de contrato de repasse.
Convenente	órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração pública federal pactua a execução de programa, projeto, atividade, obra ou serviço de engenharia, por meio da celebração de convênio ou de contrato de repasse.
Mandatária	instituição financeira oficial que celebra e operacionaliza contratos de repasse em nome da União.

Fonte: Decreto nº 11.531/2023 (Brasil, 2023a).

Os órgãos ou entidades envolvidas são enquadrados como partícipes dessa relação contratual, assumindo o papel de concedente ou convenente. A Mandatária, por sua vez, tem o escopo dos seus serviços estabelecidos por um contrato de prestação de serviços, cuja definição também se encontra no rol de definições da PI nº 424 de 2016, como sendo o “instrumento jurídico que regula a prestação de serviços realizados pela mandatária a favor do concedente, que deve conter as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços” (Brasil, 2016, art. 1º, inciso VIII). Nos últimos anos, a instituição financeira que tem cumprido este papel é a CAIXA.

2.2.4 Fluxo processual de um convênio ou contrato de repasse

O fluxo processual referente aos convênios e contratos de repasse pode ser organizado em três grandes fases: celebração; execução; e prestação de contas, como se verifica na Figura 4.

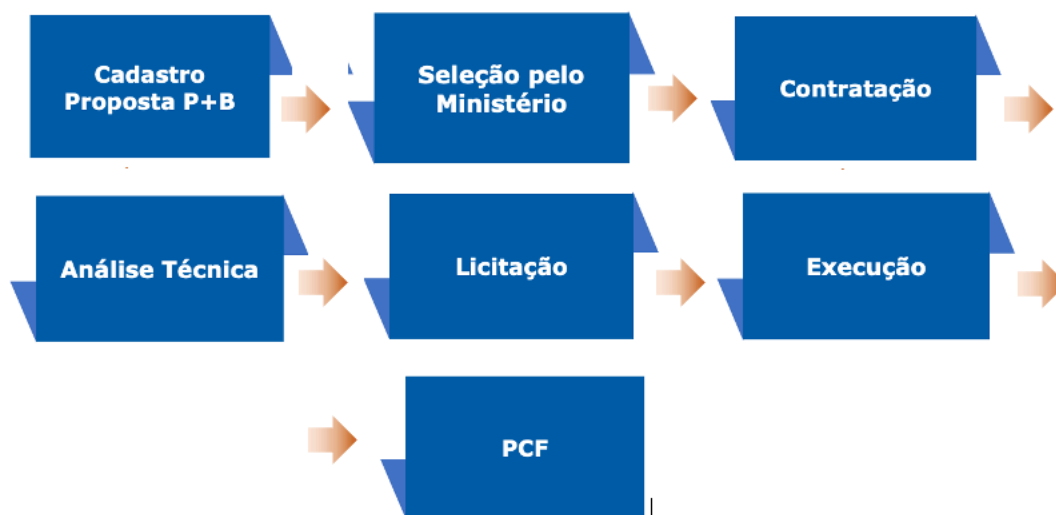
Figura 4 - Fases do processo de transferência (contratos de repasse e convênios)



Fonte: Controladoria Geral da União (Brasil, 2018, p. 7).

Para uma apreciação mais precisa dessas fases, diversos elementos constitutivos e atividades correlatas são desenvolvidos pelos atores institucionais envolvidos. Estes podem ser adequadamente elucidados por meio do fluxograma apresentado na Figura 5, cujo detalhamento foi abordado nos subtópicos seguintes.

Figura 5 – Fluxograma do processo de uma transferência voluntária



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.2.5 Celebração

Especificamente, a fase de celebração engloba subetapas como o cadastramento e a divulgação de programas pelo ente concedente, a proposição de propostas pelo conveniente (identificado como “Cadastro Proposta P+B” no fluxograma da Figura 5), e a subsequente avaliação destas propostas pelo ente concedente (identificado como “Seleção pelo Ministério” no fluxograma da Figura 5).

Um documento balizar nesta fase é o plano de trabalho, que nos termos da PI n° 424 de 2016, é definido como “peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes” (Brasil, 2016, art. 1º, inciso XXIV). Portanto, o plano de trabalho não pode ser elaborado de forma genérica, devendo trazer, de forma clara e sucinta, todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou evento de duração certa. A PI n° 424 de 2016 define o conteúdo mínimo do plano de trabalho:

Art. 19 [...]

- I - justificativa para a celebração do instrumento;
- II - descrição completa do objeto a ser executado;
- III - descrição das metas a serem atingidas;
- IV - definição das etapas ou fases da execução;
- V - compatibilidade de custos com o objeto a ser executado;
- VI - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e
- VII - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso (Brasil, 2016, art. 19).

Ao passar pelo crivo de aprovação da proposta, seguem-se os trâmites de emissão da nota empenho, assinatura e na publicação do instrumento legal correspondente, tornando o pacto oficial e vinculante para as partes envolvidas (identificado como “Contratação” no fluxograma da Figura 5).

Quando o conveniente não dispuser de projeto básico e/ou termo de referência, de prova da titularidade do terreno ou de licenciamento ambiental, é possível a celebração do instrumento com cláusula suspensiva, cujo prazo para atendimento varia de acordo com o ano de celebração do instrumento e o órgão conveniente⁹.

De acordo com a PI nº 424 de 2016, os convênios e contratos de repasse são categorizados com base no objeto (se obras e serviços de engenharia, ou custeio ou aquisição de equipamentos) e no valor de repasse previsto (Brasil, 2016, art. 3º). Este enquadramento, conforme detalhado no Quadro 4, impacta a fase de celebração – na definição do cronograma de desembolso das parcelas de repasse e no prazo de vigência do instrumento – e a fase de execução, definindo marcos para realização de vistorias pelo concedente/mandatária diferenciados, e da possibilidade ou vedação de alterações contratuais.

Quadro 4 - Enquadramento dos convênios e contratos de repasse em níveis (PI nº 424 de 2016)

Nível	Objeto	Valor de repasse
I e I-A	Obras e serviços de engenharia	de R\$ 250.000,00 a R\$ 1.499.999,99
II	Obras e serviços de engenharia	de R\$ 1.500.000,00 a R\$ 4.999.999,99
III	Obras e serviços de engenharia	igual ou superior a R\$ 5.000.000,00

⁹ Para os instrumentos regidos pela PI nº 424/2016, o prazo final para o cumprimento das condições suspensivas é o dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento. Esta normativa, contudo, concede uma exceção para os instrumentos celebrados sob a égide do Ministério da Saúde, para os quais o prazo estipulado para o cumprimento das referidas condições pode estender-se até um período de vinte e quatro meses a partir da data de assinatura do instrumento legal (Brasil, 2016).

Nível	Objeto	Valor de repasse
IV	Custeio ou aquisição de equipamentos	de R\$ 100.000,00 a R\$ 999.999,99
V	Custeio ou aquisição de equipamentos	igual ou superior a R\$ 1.000.000,00

Fonte: PI nº 424 de 2016 (Brasil, 2016).

A definição do cronograma de desembolso das parcelas de repasse é uma contribuição significativa da PI nº 424 de 2016, pois essa inovação responde a uma queixa frequente relacionada a atrasos na distribuição de recursos federais para a execução de projetos financiados por transferências voluntárias. Pela regra, a legislação favorece instrumentos de menor valor financeiro (categorizados como Níveis I e I-A, com um valor de transferência de até R\$ 1.500.000,00). Para esses acordos, torna-se possível o recebimento de recursos em uma única parcela após a conclusão bem-sucedida do processo licitatório.

No Quadro 5, apresenta-se a definição do cronograma de desembolso dos contratos de repasse, do acordo o seu ano de assinatura e regulamentação.

Quadro 5 - Definição do cronograma de desembolso dos contratos de repasse

Norma Regulamentadora	Data de assinatura	Enquadramento	Cronograma de desembolso
PI nº 507/2011	De 28/11/2011 a 01/01/2017	Procedimento Simplificado	Até três parcelas do valor de repasse, distribuídas em 50%, 30% e 20%, respectivamente
	De 01/01/2012 a 01/01/2017	Padrão para todos os instrumentos, exceto Procedimento Simplificado	Em consonância com as metas ou fases de execução do objeto
PI nº 424/2016 e IN MPDG nº 002/2018 e as respectivas alterações	Instrumentos vinculados aos exercícios financeiros de 2017 e 2018	Nível I – Obras e serviços de engenharia (Regime Simplificado)	Em consonância com as metas ou fases de execução do objeto. A 1ª parcela é limitada a 20% do valor do investimento
		Nível II – Obras e serviços de engenharia	Em consonância com as metas ou fases de execução do objeto. A 1ª parcela é limitada até 20% do valor do investimento
		Nível III – Obras e serviços de engenharia	
		Nível IV – Máquinas e equipamentos (Regime Simplificado)	Preferencialmente em parcela única
PI nº 424/2016, alterada pela PI nº 558/2019 e IN MPDG nº 002/2018	Instrumentos vinculados aos exercícios financeiros a partir de 2019 até 31.08.2023	Níveis I e I-A – Obras e serviços de engenharia (Regime Simplificado)	Preferencialmente em parcela única
		Níveis II e III – Obras e serviços de engenharia	No mínimo 3 parcelas, sendo que a 1ª parcela é limitada a 20% do valor do investimento

Norma Regulamentadora	Data de assinatura	Enquadramento	Cronograma de desembolso
		Nível IV – Máquinas e equipamentos (Regime Simplificado)	Preferencialmente em parcela única
		Nível V - Máquinas e equipamentos	Preferencialmente em parcela única

Fonte: Elaborado pelo autor.

Um elemento relevante a ser considerado na fase de formalização do contrato é o prazo de vigência, que tem início com a assinatura formal do instrumento. Esse prazo abrange o período necessário para a concretização do objeto contratado, incluindo o tempo para o cumprimento de cláusulas suspensivas, aquisição de licenças ambientais e realização de processos licitatórios, se aplicável. Anterior a vigência da PI nº 424 de 2016, a PI nº 507 de 2011 não estabelecia explicitamente um teto para a duração desses instrumentos, cabendo ao conveniente apenas apresentar justificativa a ser avaliada no prazo mínimo de 30 dias ao término da respectiva vigência (Brasil, 2011, art. 50). Esse padrão, confere, portanto, uma flexibilidade considerável.

No entanto, com o intuito de prevenir extensões indeterminadas de vigência, a PI nº 424 de 2016 introduziu limites temporais máximos, variando de acordo com o valor da transferência e o objeto contratado (Brasil, 2016, art. 27, inciso V), conforme detalhado no Quadro 6. Vale ressaltar que o período de vigência estabelecido no contrato pode ser inferior ao limite regulamentar, dependendo das metas fixadas no plano de trabalho.

Quadro 6 - Limite de vigência dos convênios e contratos de repasse por nível (PI nº 424 de 2016)

Nível	Prazo Limite de Vigência
I e I-A	36 meses
II	48 meses
III	60 meses
IV	36 meses
V	36 meses

Fonte: PI nº 424 de 2016 (Brasil, 2016).

Conseqüentemente, os convenientes que atuam como beneficiários desses instrumentos de repasse enfrentam o imperativo de aprimorar a gestão. A inobservância dos prazos de vigência pode resultar na perda de eficácia do instrumento e, caso os objetivos acordados não sejam atingidos, os entes responsáveis poderão estar sujeitos a penalidades legais e à

responsabilização dos gestores envolvidos. Por outro lado, para a sociedade civil, esta normativa tem o potencial de acelerar a entrega de benefícios, tornando as iniciativas mais eficientes e eficazes.

De modo simplificado, conforme ilustrado no fluxograma da Figura 5, o procedimento pós-celebração do instrumento pode ser descrito da seguinte forma: se o contrato foi estabelecido sob uma cláusula suspensiva, o conveniente tem a responsabilidade de reunir e submeter a documentação pertinente ao concedente ou à entidade mandatária para avaliação técnica. Caso essa avaliação seja favorável, o conveniente procede com a licitação do objeto contratual, sendo de sua inteira responsabilidade.

Destaca-se que, com o intuito de evitar licitações pretéritas que apresentam potencial de apresentar divergências entre o objeto licitado e o proposto (ao convênio ou contrato de repasse), a PI nº 424 de 2016 veda expressamente o aproveitamento de licitação que tenha sido publicada em data anterior ao aceite do projeto básico de engenharia pela mandatária (Brasil, 2016, art. 9º, § 8º, inciso II), e anterior a assinatura do convênio ou contrato de repasse (Brasil, 2016, art. 50).

Após a conclusão do processo licitatório pelo conveniente, o resultado deve ser então apresentado ao concedente ou à mandatária para verificação e aprovação. Uma vez aceito e outros requisitos eventuais previstos são cumpridos, o conveniente recebe a Autorização de Início de Obra (AIO), marcando assim o início da fase de execução do instrumento.

Antes de seguir na análise da fase de execução das transferências voluntárias, é importante compreender a aplicabilidade do instituto “Restos a Pagar”, conforme estabelecido pela Lei nº 4.320/1964 e regulamentado pelo Decreto nº 93.872/1986, bem como suas posteriores modificações. De acordo com a normativa, toda despesa que seja empenhada, mas não liquidada até o último dia do ano fiscal (31 de dezembro) é inscrita sob a rubrica de Restos a Pagar. Essa inscrição é posteriormente classificada em duas categorias: “processados”, que se referem a despesas tanto empenhadas quanto liquidadas, e “não processados”, que dizem respeito a despesas apenas empenhadas (Brasil, 1964, art. 36). Importante frisar que Restos a Pagar não processados que permaneçam não liquidados são automaticamente bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no dia 30 de junho do segundo ano subsequente à sua inscrição (Brasil, 1986, art. 68, § 2º).

Adicionalmente, o Decreto nº 93.872/1986 enumera as categorias de despesas que são excepcionadas do bloqueio de Restos a Pagar não processados. Entre essas, incluem-se despesas relacionadas ao Ministério da Saúde; aquelas originadas de emendas parlamentares

individuais impositivas emitidas a partir do exercício financeiro de 2016; e as oriundas de emendas de bancada parlamentar de Estado ou do Distrito Federal, também de caráter impositivo, emitidas a partir do exercício financeiro de 2020 (Brasil, 1986, art. 68, § 3º).

2.2.6 Execução

Na fase de execução, a PI nº 424 de 2016 enfatiza a necessidade de qualidade e fiscalização dos projetos por parte do conveniente, destacando que não apenas um profissional habilitado deve estar presente no local da intervenção (Brasil, 2016, art. 7º, inciso IV), mas também deve ser assegurada a qualidade técnica dos projetos e da execução dos produtos e serviços estabelecidos nos instrumentos (Brasil, 2016, art. 7º, inciso V). Esse aspecto é relevante para evitar desvios e atrasos que poderiam comprometer os objetivos finais.

O arcabouço normativo também estabelece um mecanismo sofisticado para a verificação e liberação de recursos por parte do concedente ou da mandatária. Este mecanismo varia consideravelmente com base no enquadramento (em níveis, a depender do objeto e valor de repasse) e no ano em que o instrumento contratual foi celebrado. Os procedimentos para desbloqueio de recursos podem abranger desde a simples recepção de um boletim de medição até inspeções e vistorias realizadas in loco. Esta estratificação de procedimentos de acompanhamento reflete uma abordagem lógica que correlaciona o grau de acompanhamento à complexidade e ao nível de risco associado ao instrumento.

Adicionalmente, qualquer movimentação e utilização dos recursos devem ser meticulosamente registradas na plataforma Transferegov.br. Este sistema de registro online não apenas facilita o rastreamento e a auditoria dos recursos, como também propicia uma análise de dados mais sistemática e eficaz.

Durante a execução do objeto contratual, é comum que ocorra a necessidade de alterações. Essas alterações costumam trazer morosidade ao processo e aumentam o custo de transação, especialmente em obras de pequeno valor. Nesse sentido, a PI nº 424 de 2016, inovou ao vedar reprogramações a estes instrumentos, como sublinha: “Ficam vedadas as reprogramações, decorrentes de ajustes ou adequações nos projetos básicos de obras ou nos termos de referência de serviços de engenharia dos instrumentos enquadrados nos Níveis I e I-A, após a aprovação e aceite dos mesmos pela mandatária [...]” (Brasil, 2016, art. 6º, § 4º).

A reformulação dos projetos básicos de obras e serviços de engenharia é, portanto, estritamente regulada, ficando vedadas alterações pós-aprovação, salvo em casos excepcionais

como a atualização de preços ou repactuação de metas e etapas, em razão de insuficiência dos recursos originalmente pactuados, desde que observadas a funcionalidade do objeto e a sua fruição.

No que concerne ao ajuste dos prazos de vigência, a PI nº 424 de 2016 não apenas definiu os prazos limite de vigência, mas também clarificou as situações em que é possível prorrogar o instrumento, com critérios e justificativas para essas prorrogações, assegurando flexibilidade em casos de atrasos por questões alheias ao controle dos envolvidos, como, por exemplo, paralisação por determinação judicial ou em razão de caso fortuito, força maior ou interferências imprevistas (Brasil, 2016, art. 27, § 3º).

Com o objetivo de buscar maior eficiência na utilização dos recursos públicos e de forçar os convenentes a resolver os imbrólios administrativos acerca de contratos paralisados ou em ritmo lento, a PI nº 424 de 2016, traz a seguinte penalidade: “Na hipótese de inexistência de execução financeira após 180 (cento e oitenta) dias da liberação da primeira parcela o instrumento deverá ser rescindido (Brasil, 2016, art. 41, § 8º). Além disso, instrumentos cuja execução financeira tenha sido iniciada – caracterizada pelo desbloqueio de recursos – mas que não apresente movimentação financeira por um período superior a 180 dias, fica sujeito a restrições. Especificamente, essa inatividade financeira proíbe o recebimento de novos recursos em outros acordos estabelecidos com o governo federal (Brasil, 2016, art. 41, § 15).

A portaria vai além e especifica que qualquer irregularidade ou ilegalidade deve ser imediatamente comunicada aos órgãos de controle e aos Ministérios Públicos Federal e Estadual, bem como à Advocacia-Geral da União. Isso estabelece um ambiente de alta responsabilidade e transparência, exigindo que todos os atores envolvidos atuem em conformidade com as leis e regulamentos vigentes.

2.2.7 Prestação de contas

O ato de prestar contas, em um ambiente regido pela legislação brasileira, possui fundamento jurídico claro e consistente. O artigo 70 da Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 200/1967 e a PI nº 424 de 2016, entre outras normas correlatas, explicitam que qualquer pessoa física ou jurídica, seja de caráter público ou privado, que receba recursos públicos deve prestar contas desses recursos.

Neste cenário, é importante ressaltar que a responsabilidade pela prestação de contas e pela comprovação da adequada e legal aplicação dos recursos é integralmente do convenente,

a entidade ou pessoa que recebeu os recursos. Assim, o ônus da prova está a cargo da entidade que administra os recursos, e não do órgão ou entidade que os concedeu, invertendo uma lógica que poderia, erroneamente, ser assumida.

É interessante observar que a PI nº 424 de 2016 prescreve requisitos específicos para o processo, como a apresentação de um relatório de cumprimento do objeto, uma declaração de realização dos objetivos, recolhimento do saldo de recursos, quando houver, entre outros (Brasil, 2016, art. 62). O cumprimento desses requisitos é fundamental para uma avaliação bem-sucedida da prestação de contas. Portanto, a documentação apresentada deve conter elementos que demonstrem a relação causal entre os recursos utilizados e o objeto do convênio ou contrato de repasse.

Além da necessidade de apresentar comprovantes fiscais e outros documentos que atestem o uso dos recursos, o conveniente deve demonstrar que todas as suas ações estão alinhadas com os princípios fundamentais que regem a administração pública, como estabelece a Constituição Federal de 1988: princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988, art. 37). Nesse contexto, a transparência e o cumprimento de prazos e critérios legais são elementos essenciais.

2.3 Considerações sobre o Princípio da Eficiência na Administração Pública

No contexto brasileiro, a inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988 marcou uma etapa significativa na orientação da administração pública. Este princípio se junta aos estabelecidos – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade – formando um conjunto normativo que não apenas teoriza, mas também exige a aplicação prática dessas diretrizes.

A eficiência na administração pública vai além de uma mera resolução de problemas, implicando a entrega de resultados que correspondam às expectativas sociais, sempre com foco na economicidade dos recursos empregados. A inobservância desses princípios pode resultar em graves repercussões legais, que vão desde sanções administrativas até responsabilidades civis e criminais.

Dentro do cenário de transferências voluntárias da União para entidades subnacionais, a eficiência assume uma importância ainda maior. Quando complementada por outros pilares, como eficácia e efetividade, formam um critério robusto para a alocação otimizada de recursos e para o alcance de resultados que realmente atendam às necessidades da população.

Segundo Castro (2006), os princípios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade são fundamentais para estabelecer indicadores efetivos de gestão e controle. Enquanto a eficácia está relacionada ao cumprimento de metas estabelecidas, a efetividade mede o impacto real de programas e políticas na resolução de problemas sociais. A economicidade, por sua vez, foca no uso prudente e adequado dos recursos financeiros.

O trabalho de Aragão (2004) oferece um aprofundamento teórico sobre como o Direito Público do Estado contemporâneo deve estar alinhado com o objetivo de servir eficientemente aos fins sociais e práticos a que se destina. O autor coloca a eficiência não como uma questão de mera maximização do lucro, mas como uma maneira de exercer da melhor forma possível as missões de interesse coletivo do Estado. A aplicação das normas jurídicas deve ser avaliada com base nos resultados práticos alcançados, a fim de legitimar sua interpretação e aplicação.

Aragão (2004) também salienta que a preocupação do Direito deve ir além do cumprimento lógico de seus preceitos, centrando-se na capacidade de alcançar os seus objetivos na realidade da vida em sociedade. Essa visão estabelece um vínculo intrínseco entre o Princípio da Eficiência e a tecnicidade do Direito Público contemporâneo. Nesse contexto, os elementos finalísticos da lei são valorizados na sua interpretação e aplicação, com o objetivo de efetivar os propósitos constitucionais e legais.

A pesquisa de Aragão (2004) destaca que o Princípio da Eficiência não é uma alternativa à legalidade, mas uma forma de enriquecê-la. O autor defende que a eficiência deve permear a aplicação das normas legais, temperando a observância formal das regras com uma busca incessante pela realização prática dos objetivos legais. Em resumo, Aragão (2004) argumenta que a mera aplicação formal das regras deve ser suplantada por uma abordagem que priorize a eficácia e a eficiência na obtenção dos resultados desejados pela legislação.

Portanto, a busca pela eficiência, eficácia e efetividade configura-se como um elemento-chave na implementação de transferências voluntárias, garantindo que a gestão pública seja efetivamente responsiva e benéfica para a sociedade.

2.4 Estudos acerca das transferências voluntárias no Brasil

A pesquisa sobre transferências voluntárias no Brasil está ganhando espaço na literatura acadêmica, como evidenciado por uma busca realizada na base de dados da Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹⁰. Escolher a base CAPES como fonte inicial foi estratégico, dada sua reputação como uma base de dados confiável e abrangente no contexto acadêmico brasileiro. Além disso, o portal oferece um foco em trabalhos que são particularmente relevantes para o cenário nacional. A consulta, que usou o termo “transferências voluntárias”, resultou em 93 artigos científicos. Após um processo de filtragem para excluir trabalhos repetidos e aqueles que não focavam diretamente no tema das transferências voluntárias, restaram 31 artigos que foram lidos integralmente. Esses estudos formam a base para uma compreensão aprofundada dos múltiplos aspectos que envolvem as transferências voluntárias no contexto brasileiro, que foram debatidos na sequência. A síntese desses trabalhos é apresentada no Quadro 7.

Quadro 7 - Revisão bibliográfica detalhada sobre o tema Transferências Voluntárias

Ano	Título Artigo	Síntese
2023	O Efeito Flypaper e a Preguiça Fiscal: Uma Análise da Eficiência de Arrecadação Municipal em Relação às Transferências Voluntárias Recebidas	A pesquisa de Lima Filho, Dal-Comuni e Lima (2023) analisa a relação entre a transferência voluntária de recursos financeiros e a eficiência na arrecadação de tributos municipais. A hipótese central do estudo baseia-se no efeito “flypaper”, no qual se presume que o repasse de recursos federais e estaduais aos municípios reduz o esforço desses entes em concretizar as previsões de receitas estabelecidas em seus orçamentos iniciais. Mediante ferramentas analíticas quantitativas, incluindo análise de eficiência, análise descritiva, correlação e teste de regressão, o autor constatou uma relação inversamente proporcional entre as transferências voluntárias e a eficiência na arrecadação. Isso sugere que, embora as transferências não alterem as previsões de receita iniciais, impactam a relação entre as receitas previstas e realizadas, influenciando diretamente a eficiência na arrecadação. Além disso, o estudo ressaltou a importância de considerar as variáveis de controle econômicas, sociais e fiscais dos municípios avaliados. Em termos de contribuições, a pesquisa introduziu uma nova perspectiva sobre o efeito “flypaper”, enfatizando a eficiência com que os governos buscam realizar suas arrecadações após receber transferências.
2023	Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022)	No contexto das políticas de segurança pública no Brasil, o artigo de Lui e Sales (2023) examina as transferências voluntárias de recursos orçamentários da União por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) aos entes subnacionais entre 2008 e 2022. Utilizando-se de uma abordagem documental e análise de conteúdo, o estudo revelou que esses convênios estão alinhados com o paradigma da segurança pública voltada à prevenção da violência, com estados das regiões Sudeste e Sul sendo predominantemente beneficiados. Notavelmente, o Congresso Nacional emergiu como o principal financiador desses convênios ao longo do tempo, reflexo do aumento do "orçamento impositivo" e da crescente influência parlamentar em questões de segurança pública. O artigo ressalta a

¹⁰ Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 11 set. 2023.

Ano	Título Artigo	Síntese
		necessidade de uma coordenação mais eficaz e equitativa na distribuição de recursos, dada a atual predominância de alocações em áreas de interesse específico dos parlamentares e uma notável carência em regiões como Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Em última análise, a pesquisa defende a estruturação de políticas de segurança pública informadas por evidências científicas e adaptadas às necessidades regionais, instigando futuras investigações sobre a eficácia desses investimentos em nível local.
2023	Transferências voluntárias: impactos e benefícios para o município de Primavera de Rondônia no período de 2017 a 2022	O estudo de Fernandes et al. (2023) explorou o impacto das transferências voluntárias da União, conforme estabelecido pela LRF, sobre o planejamento e orçamento público do município rondoniense de Primavera de Rondônia. A análise revelou que, devido à baixa arrecadação interna do município, os repasses da União são cruciais para sua manutenção e desenvolvimento, com impactos positivos observados nas áreas de mobilidade, infraestrutura, esporte e lazer. A dependência de pequenos municípios dessas transferências foi ressaltada, especialmente considerando a limitação de receitas próprias e a ineficácia do pacto federativo em redistribuir equitativamente as receitas.
2023	Processo Eleitoral em Municípios Cearenses e Ocorrência de Ciclos Políticos Orçamentários	O artigo de Barcellos, Nascimento e Viotto (2023) investiga a influência da execução orçamentária da despesa pública na interferência política dos processos eleitorais em Municípios Cearenses, com foco na reeleição de prefeitos ou na eleição de candidatos apoiados. Por meio da análise logística, o estudo revela que, embora as transferências voluntárias da União e dos Estados sejam cruciais, especialmente nos anos eleitorais e nos anos posteriores às eleições, apenas as variáveis relacionadas ao saldo de restos a pagar processados, operações de crédito e despesas com investimentos mostraram-se significativas em relação à reeleição. O trabalho destaca a dependência dos municípios aos repasses da União e dos Estados e sugere que outras variáveis, ainda não exploradas, poderiam ajudar a melhorar a compreensão sobre a relação entre a execução orçamentária e os ciclos político-orçamentários.
2023	Relações intergovernamentais após a Constituição Federal de 1988: uma radiografia das transferências voluntárias federais aos municípios	O artigo de Palotti, D'albuquerque e Endo (2023) enfoca a relevância das transferências intergovernamentais na compreensão da dinâmica federativa brasileira e seu impacto nas políticas públicas. Baseando-se em uma análise descritivo-exploratória, o estudo revela que essas transferências, majoritariamente direcionadas a estados e municípios, são vitais para a execução descentralizada de recursos federais e para a realização efetiva de serviços públicos conforme atribuições constitucionais. Ao destacar as flutuações nos repasses ao longo dos anos, especialmente do Ministério da Saúde e das Cidades, o artigo sublinha a dependência de entidades subnacionais em relação aos repasses federais.
2023	Evolução dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com os entes subnacionais no Brasil	O artigo de Lui e Miquelino (2023) aborda a evolução dos convênios estabelecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com entes subnacionais entre 2008 e 2021, destacando sua relevância na definição das políticas públicas agrícolas brasileiras. Por meio da análise de dados da Plataforma Mais Brasil, foi observado que houve uma diminuição em convênios focados no fomento de políticas para grupos específicos, como mulheres e quilombolas, e um aumento acentuado para a compra de maquinário agrícola. Uma constatação importante é que o processo de alocação de recursos é influenciado por fatores políticos, resultando em uma distribuição desigual, favorecendo, por exemplo,

Ano	Título Artigo	Síntese
		as regiões Sul e Sudeste do Brasil. O estudo sugere que o governo federal deve desempenhar um papel mais coordenador na distribuição desses recursos, garantindo uma distribuição mais equitativa.
2022	A operacionalização das transferências voluntárias no Ceará: um enfoque sobre a gestão do controle interno	O artigo de Gadelha, Gouveia e Mesquita (2022) explora a gestão das transferências voluntárias no contexto do federalismo fiscal do estado do Ceará, enfatizando o papel do controle interno após a Lei Complementar nº 119/2014. Por meio de uma análise bibliográfica e documental profunda, o estudo ilustra a complexidade do macroprocesso associado a essas transferências, que é gerenciado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do estado. O processo, apesar de sua importância, apresenta desafios em termos de fluidez e atualização, exigindo dos participantes profundo conhecimento tanto da legislação quanto do sistema e-Parcerias utilizado para gerenciar as parcerias. O controle interno, assim, tem a responsabilidade de otimizar e atualizar esse processo, garantindo uma gestão eficaz e transparente dos recursos públicos. O estudo contribui ao consolidar informações essenciais para o controle interno e para o processo de transferências, anteriormente dispersas, fornecendo uma visão clara da gestão de recursos no Ceará.
2022	Transferências Voluntárias e o Efeito Flypaper	O estudo de Luz et al. (2022) analisou a ocorrência do efeito flypaper nas transferências voluntárias da União para os municípios brasileiros, focando em fatores como complexidade e visibilidade, bem como a influência das coligações políticas, especialmente no contexto das Emendas Constitucionais 86/2015 e 95/2019. Os resultados demonstraram o efeito flypaper nas despesas orçamentárias de capital, indicando que essas despesas aumentaram acima da capacidade econômica dos municípios em fornecer recursos para manutenção e custos. Associadamente, fatores políticos parecem direcionar recursos baseados em interesses partidários, em vez de estudos técnicos, potencialmente levando a futuros desafios de manutenção. Além disso, a complexidade tributária foi identificada como um impedimento para o desenvolvimento e redução dos gastos públicos, sugerindo que sua revisão poderia favorecer investimentos em bens estruturais. O estudo conclui enfatizando a necessidade de medidas mais eficazes no controle da distribuição de recursos públicos e propõe investigações futuras sobre a gestão desses fundos e seu impacto nas finanças municipais.
2022	Panorama das transferências voluntárias brasileiras no período 2008-2016	O artigo de Chaves, Campelo Filho e Pinto (2022) examinou as transferências voluntárias da União para os municípios brasileiros, utilizando o Siconv, no período de 2008 a 2016. Por meio de técnicas avançadas de mineração de dados, o estudo revelou que municípios com maior capacidade técnica e administrativa tinham mais propostas aprovadas, enquanto aqueles com menores IDH não recebiam proporções maiores de recursos, contrariando a expectativa de redistribuição de renda. Notavelmente, as regiões Sul e Sudeste, especialmente São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, destacaram-se na captação e gestão eficaz desses recursos. O estudo também evidenciou que a origem majoritária dos recursos não provinha de emendas parlamentares, mas sim de iniciativas próprias dos convenentes. Embora o Siconv tenha introduzido transparência e gestão técnica, a distribuição equitativa de recursos ainda é um desafio.

Ano	Título Artigo	Síntese
2021	Processos eleitorais, ciclos político-orçamentários e manipulação da despesa pública	O artigo de Barcellos, Nascimento e Viotto (2021) investiga a Teoria dos Ciclos Político-Orçamentários, que sugere que governantes utilizam políticas fiscais para se apresentar como competentes e aumentar as chances de reeleição. A pesquisa indica que, durante períodos eleitorais, há uma tendência de manipulação do orçamento, com ênfase em variáveis orçamentárias específicas, como despesas com pessoal, transferências voluntárias e investimentos, buscando maior visibilidade eleitoral. Embora se espere que essas práticas beneficiem regiões com menor IDH visando a redistribuição de renda, o estudo revela que áreas com melhor capacidade técnica e administrativa são favorecidas. Adicionalmente, gastos visíveis, como infraestrutura, são priorizados em detrimento de outros menos perceptíveis, como drenagem ou esgotamento sanitário. A pesquisa destaca que a promoção de maior transparência e <i>accountability</i> pode ser uma solução eficaz para combater essa manipulação orçamentária, fortalecendo a democracia e incentivando a participação popular.
2021	Transferências voluntárias: aspectos teóricos e práticos no contexto do federalismo fiscal brasileiro	O artigo de Gadelha, Gouveia e Mesquita (2021) examina as transferências voluntárias no contexto brasileiro do federalismo fiscal, resgatando sua teoria e prática entre 1995 e 2021. Analisando a repartição de recursos financeiros entre os entes federativos, o estudo destaca a constância e relevância dessas transferências, especialmente em 2019 e 2020, para fortalecer o federalismo cooperativo. Durante o período observado, aproximadamente 344 bilhões de reais foram transferidos, com estados do Sudeste e o Distrito Federal recebendo volumes maiores, embora a modalidade mantenha seu caráter cooperativo ao beneficiar todas as unidades da Federação. As transferências voluntárias, enquanto meio de realização de políticas públicas, requerem gestão criteriosa para evitar desvios e fins eleitoreiros, estando sujeitas a controles internos e externos. Apesar de seu detalhamento, a pesquisa tem limitações, como não identificar a efetiva gestão regular dos recursos e comparar anualmente com outras modalidades de transferência.
2021	Transferências voluntárias do governo federal: uma análise sobre a ótica de planejamento, gestão e controle	O artigo de Cordeiro, Dantas e Pereira (2021) investiga a percepção de gestores municipais e do Distrito Federal acerca do planejamento e coordenação da União no repasse de recursos. Por meio de uma pesquisa com 75 respondentes, os resultados indicam uma falta de processos planejados e coordenados nos repasses, além de uma carência em canais de comunicação eficazes e conhecimento adequado por parte dos gestores municipais. A pesquisa sugere a necessidade de maior envolvimento dos órgãos federais em todas as fases das transferências, desde a elaboração até a prestação de contas. Também destaca a importância de apoio administrativo robusto de ambas as partes para aprimorar o processo de transferência e a execução de recursos. Notou-se que, apesar de um controle percebido, ainda há uma falta significativa de processos, sistemas e meios de comunicação que permitam a participação efetiva do controle social. A pesquisa também revela que não há evidências suficientes para afirmar que a descentralização de recursos da União é mais eficaz do que a gestão direta. Portanto, sugere-se uma atuação mais planejada e coordenada da União, oferecendo melhores canais de comunicação, programas de treinamento e auditorias ampliadas, permitindo uma colaboração efetiva entre as entidades na execução das políticas públicas. Estudos futuros podem expandir a amostra para incluir gestores estaduais.

Ano	Título Artigo	Síntese
2020	Receita da transferência de convênios: análise do efeito ano eleitoral nos municípios brasileiros	O estudo de Carneiro, Costa e Peixe (2020) investigou a influência do calendário eleitoral na alocação das receitas públicas por meio de convênios com a União em municípios brasileiros, considerando aspectos geográficos. A análise, que compreendeu uma amostra de 1.824 municípios entre 2008 e 2013, revelou que anos eleitorais para prefeitos impactam negativamente as receitas de convênios. No entanto, anos de eleição para Presidente e Governador, assim como o primeiro ano após a eleição, apresentaram influência positiva. Além disso, a pesquisa identificou que fatores geográficos e de localização podem explicar variações nas transferências de convênios. Estes resultados alinham-se com literaturas anteriores que identificaram tendências em gastos públicos visando vantagens eleitorais. O estudo enfatiza a necessidade de investigações adicionais para entender como os recursos públicos afetam o desenvolvimento socioeconômico municipal e a redução de desigualdades.
2020	Condicionantes do Acesso às Transferências Voluntárias da União: Evidências para os Municípios do Rio Grande do Sul entre 2008 e 2016	O estudo de Pereira et al. (2020) abordou a relação entre transferências e federalismo no contexto dos municípios do Rio Grande do Sul de 2008 a 2016, visando compreender a influência de fatores técnicos, políticos e redistributivos nas transferências voluntárias. A pesquisa revelou que municípios com maior capacidade tributária e despesas de capital significativas tendem a obter mais transferências voluntárias. Além disso, o alinhamento político entre prefeitos e o presidente da república, juntamente com anos eleitorais, também desempenha um papel crucial na alocação desses recursos. Contrariamente, os fatores redistributivos sugerem que as transferências são mais influenciadas pelas condições estruturais e socioeconômicas dos municípios do que pelo seu tamanho populacional. Em resumo, a destinação de transferências voluntárias é fortemente influenciada pela estrutura econômica dos municípios, bem como por alinhamentos e estratégias políticas em anos eleitorais.
2020	Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal	O artigo de Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) explorou a relação entre o alinhamento partidário nas esferas federal e municipal e a determinação das transferências voluntárias federais aos municípios. Por meio da modelagem do Quociente Locacional de Bendavid-Val, identificou-se uma conexão significativa entre a identidade partidária dos deputados federais e prefeitos e a distribuição dessas transferências. A pesquisa ressalta a influência substancial dos partidos políticos e parlamentares na direção desses recursos, com municípios que compartilham identidades partidárias com partidos influentes regionalmente recebendo transferências favoráveis. Adicionalmente, o estudo sugere que prefeitos no primeiro mandato com chances de reeleição tendem a obter mais recursos. O artigo também destaca o contínuo domínio do Executivo nacional sobre a direção desses fundos. Os resultados proporcionam uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas políticas envolvidas nas transferências voluntárias, especialmente à luz das recentes mudanças normativas referentes ao “orçamento impositivo”.
2020	As transferências voluntárias do governo federal para a gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo da Região	O estudo de Klein, Gonçalves-Dias e Olivieri (2020) examinou as transferências voluntárias do governo federal destinadas à gestão de resíduos sólidos urbanos, com foco na Região Metropolitana de São Paulo. Por meio da pesquisa exploratória e qualitativa, foi identificado que a maioria dos repasses foi direcionada para

Ano	Título Artigo	Síntese
	Metropolitana de São Paulo	municípios com alto e médio PIB per capita. Além disso, houve discrepâncias nas informações sobre essas transferências entre diferentes plataformas oficiais, o que sugere desafios no controle interno do governo federal sobre a eficácia desses recursos. A pesquisa evidenciou a necessidade de uma coordenação intergovernamental mais eficaz, com foco em uma gestão orientada a resultados, e apontou a relevância de reformular os critérios das transferências voluntárias, buscando reduzir as desigualdades regionais e promover uma distribuição mais eficaz de recursos. Também foi destacada a possibilidade de dois caminhos distintos para a materialização dessas transferências, seja por meio de editais de chamamento público ou emendas parlamentares.
2019	Análise das transferências financeiras federais para as ações laboratoriais de vigilância sanitária no Brasil: 2007 a 2016	O artigo de Lopes, Seta e Battesini (2019) aborda o financiamento federal das ações laboratoriais de vigilância sanitária no Brasil entre 2007 e 2016, com foco na distribuição de recursos para os laboratórios. Utilizando uma abordagem de análise bibliográfica e documental, o estudo categorizou os repasses em duas modalidades: transferências automáticas fundo a fundo e transferências voluntárias, como convênios. Foi observado que os laboratórios de estados como SP, PE, INCQS, BA e MG receberam os maiores valores, sendo o Nordeste a região mais beneficiada seguida pelo Sudeste. Embora haja uma mudança no perfil do financiamento federal, passando de transferência voluntária para transferência programada fundo a fundo, há preocupações quanto à utilização eficaz desses fundos, especialmente após a extinção do bloco de financiamento da vigilância em saúde em 2017. O estudo conclui ressaltando a necessidade de estabelecer uma política de financiamento robusta e contínua para os laboratórios públicos de vigilância sanitária do Brasil.
2018	Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil	O estudo de Meireles (2018) investiga a dinâmica das solicitações de transferências federais por governos subnacionais no Brasil. Por meio da análise de microdados entre 2009 e 2016, identificou-se que prefeitos alinhados ao partido da Presidência da República tendem a solicitar mais recursos em comparação aos opositoristas. Esta tendência, contudo, não é uniforme entre todos os partidos da coalizão de governo. Essa descoberta amplia o entendimento sobre a interação entre política e alocação de recursos, sugerindo que não apenas a oferta, mas também a demanda por esses recursos é influenciada por fatores políticos. Esses achados ressaltam a necessidade de considerar as estratégias adotadas pelos governos subnacionais na solicitação de recursos discricionários e como se adaptam às políticas distributivas do governo central. Além disso, questiona-se como diferentes níveis governamentais coordenam a distribuição política desses recursos, seja por mecanismos intrapartidários ou institucionais.
2018	Transferências voluntárias para ações em segurança pública: o caso do governo mineiro, seus municípios e entidades	O estudo de Albuquerque e Karruz (2018) aborda as transferências voluntárias no contexto de Minas Gerais, focando especificamente na área de segurança pública. Analisando dados de 2007 a 2015, constatou-se que prefeitos alinhados ao partido no poder central tendem a solicitar mais recursos, com uma predominância de transferências direcionadas a entidades. Notavelmente, mais da metade dos recursos acordados pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) destinava-se às Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs). Os dados revelaram ainda que os municípios mais populosos e mais violentos tendem a formalizar

Ano	Título Artigo	Síntese
		mais acordos, porém os valores por habitante dessas transferências são apenas ligeiramente mais altos nessas localidades. A pesquisa sugere a existência de uma possível estratégia de "bypassing", no qual transferências são feitas para entidades ao invés de prefeituras para evitar a apropriação do crédito político.
2018	Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais	O estudo de Bijos (2018) reavalia os determinantes da obtenção e utilização de transferências voluntárias no Brasil, enfatizando a relevância dos atores e instituições locais. Enquanto a literatura tradicional sugere que desequilíbrios federativos e incentivos eleitorais induzem parlamentares a prover benefícios locais específicos, este trabalho argumenta que a distribuição de transferências voluntárias é mais complexa, exigindo eficiência administrativa dos municípios e competência nas relações intergovernamentais. Contrariando a noção de que transferências maiores estão intrinsecamente ligadas ao clientelismo, o estudo indica que municípios com desenvolvimento institucional robusto são mais eficazes em transformar essas transferências em bens e serviços públicos.
2018	Transferências Voluntárias da União para os Municípios Brasileiros: Uma Análise da Execução dos Recursos nas Políticas do Setor de Resíduos Sólidos	O artigo Pantoja e Pereira (2018) analisa a eficácia da execução dos recursos de Transferências Voluntárias da União para políticas públicas no Setor de Resíduos Sólidos nos municípios brasileiros, usando como base o programa temático do Plano Plurianual (PPA) Federal de 2012-2015. A investigação, que se baseou em dados do Ministério do Planejamento, Controladoria Geral da União e Senado Federal, revelou que, apesar do financiamento federal, a aplicação desses recursos nos municípios tem sido insuficiente. Esta inadequação está ligada a questões políticas e técnicas, incluindo a falta de planos municipais de resíduos sólidos e restrições no Cadastro Único de Transferências Voluntárias. Os municípios também enfrentam desafios técnicos na elaboração de projetos adequados. Embora a Política Nacional de Resíduos Sólidos esteja bem estabelecida normativamente, sua implementação eficaz ainda é um desafio, exigindo ações práticas e efetivas para a gestão adequada dos recursos e a melhoria das condições ambientais e de saúde nos municípios brasileiros.
2017	Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros	O estudo de Baião, Cunha e Souza (2017) analisa a distribuição dos recursos provenientes das transferências intergovernamentais aos municípios brasileiros, considerando a diversidade econômica e social existente. O objetivo foi entender se os municípios mais carentes de apoio financeiro são de fato os beneficiários desses recursos. Os resultados mostram que certas transferências, como o FPM, com finalidade redistributiva, têm contribuído pouco para a equalização fiscal. Em contrapartida, transferências condicionais, como o Fundeb, mesmo sem objetivo redistributivo, mostraram efeito positivo. O Bolsa Família, embora não seja uma transferência intergovernamental, ajudou a mitigar distorções causadas por outras transferências. O Brasil, com sua vasta heterogeneidade entre 5.565 municípios, enfrenta o desafio de proporcionar serviços e oportunidades equitativas a todos. Com municípios tendo mais responsabilidades após o processo de descentralização, a equalização fiscal horizontal por meio de transferências se torna crucial. Entretanto, alguns critérios, como crescimento populacional e população em extrema pobreza, não foram adequadamente considerados pelas transferências, prejudicando os municípios mais necessitados. Por outro lado, municípios com maior PIB per capita

Ano	Título Artigo	Síntese
		tendem a receber mais recursos. A pesquisa conclui que é vital revisar as regulamentações que guiam as transferências, especialmente aquelas destinadas à redistribuição, como o FPM. Além disso, é fundamental considerar o panorama geral das transferências, pois uma pode influenciar ou modificar o efeito da outra no contexto da equalização fiscal.
2017	Aderência entre gestão de projetos e o sistema de gestão de convênios e contratos de repasse (SICONV)	O estudo de Moutinho e Rabechini Junior (2017) foca na análise do modelo de gestão do SICONV e sua relação com as práticas de gestão de projetos conforme preconizado pelo Project Management Institute. A pesquisa evidenciou que o SICONV enfatiza os aspectos formais e legais das transferências voluntárias, dando destaque à proposição, celebração, monitoramento e prestação de contas dos projetos. Apesar de certa aderência às práticas de gestão de projetos em algumas áreas, há lacunas em outras, como na gestão de riscos e recursos humanos. Destaca-se que, o modelo SICONV não contempla custos com a equipe de gerenciamento dos projetos, o que pode impor desafios financeiros aos municípios. A pesquisa sugere a necessidade de revisão e ampliação do modelo para otimizar a gestão das transferências voluntárias, possivelmente com a inclusão de escritórios de projetos na administração pública para melhorar a maturidade em gestão de projetos.
2017	Gerenciamento de Projetos: Um Modelo de Monitoramento e Controle de Projetos Públicos Executados com Recursos de Transferências Voluntárias	O artigo de Lima et al. (2017) aborda a importância crescente das transferências voluntárias da União para o poder executivo estadual, especialmente em um cenário de demanda crescente por serviços públicos e redução de receitas. Identificando falhas no planejamento e na execução de projetos financiados por essas transferências, a pesquisa propõe uma rotina e uma ferramenta de gestão para melhorar o monitoramento e controle orçamentário, financeiro e físico desses projetos. O estudo destaca a necessidade de uma abordagem adaptativa para o gerenciamento de projetos, uma vez que cada projeto é único e as abordagens tradicionais podem não ser suficientes para garantir o sucesso. Entre os resultados, o trabalho oferece uma visão agregada dos convênios em execução e dos recursos devolvidos nos últimos anos, apontando para a necessidade de fortalecer a capacidade do ente estadual em executar e controlar seus projetos relacionados às transferências voluntárias.
2017	Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis	O artigo de Moutinho e Kniess (2017) investiga a distribuição de recursos de transferências voluntárias da União para municípios brasileiros, focando no ano de 2012. Utilizando métodos quantitativos e dados oficiais, o estudo revela uma forte correlação entre o volume de recursos alocados e a concentração de eleitores nos municípios, bem como o alinhamento partidário dos prefeitos. Contrariamente, não foi encontrada uma relação significativa entre a alocação de recursos e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios. Os resultados questionam a objetividade e equidade do atual sistema de transferências voluntárias, sugerindo a necessidade de um novo marco legal para direcionar de forma mais eficaz esses importantes mecanismos de descentralização de políticas públicas.
2016	Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros	O artigo de Soares e Melo (2016) examinou a distribuição dos recursos de Transferências Voluntárias da União (TVU) aos municípios brasileiros entre 1995 e 2010, abrangendo os mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Estas transferências, caracterizadas pela discricionariedade do Executivo nacional, são cruciais para os municípios que buscam

Ano	Título Artigo	Síntese
		<p>ampliar seus orçamentos em meio a limitações financeiras. A pesquisa focou em identificar os determinantes da distribuição destes recursos, considerando fatores políticos, redistributivos e técnicos. Os achados indicam uma influência política na distribuição, com municípios governados por prefeitos alinhados ao partido do presidente ou sua base aliada recebendo maiores volumes de TVU. Além disso, municípios mais ricos, medidos pela receita tributária própria per capita, também foram mais beneficiados, sugerindo um aspecto não redistributivo das TVU. Isso realça os desafios do sistema de transferências intergovernamentais brasileiro, que enfrenta dificuldades em promover uma redistribuição equitativa em um país de vastas desigualdades econômicas. A pesquisa sugere que, embora as TVU tenham diminuído ao longo dos anos em face de transferências constitucionais e legais, a natureza das TVU permanece problemática, especialmente em relação à sua falta de poder redistributivo.</p>
2016	Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional	<p>O artigo de Moutinho (2016) buscou caracterizar a distribuição das transferências voluntárias da União para municípios brasileiros no ano de 2012, utilizando uma metodologia baseada em pesquisa documental e análise de fontes oficiais de informações. Os achados indicaram uma distribuição desigual de recursos entre os municípios, com uma taxa de liberação de propostas oriundas de emendas parlamentares significativamente maior do que as provenientes dos editais ministeriais. Apesar de seu foco específico no ano de 2012 e na análise de emendas individuais, o estudo levanta questões pertinentes sobre os fatores que influenciam tal distribuição. Dentre as indagações propostas estão os motivos para as concentrações observadas, o papel da influência política na destinação desses recursos, a real necessidade dos municípios mais beneficiados, e a possível relação entre a qualidade dos projetos e sua aprovação. Estas questões, além de enriquecer o debate sobre a distribuição de recursos públicos, apontam para a necessidade de investigações futuras que aprofundem o entendimento sobre a natureza e os determinantes das transferências voluntárias no Brasil.</p>
2013	A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da união para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte	<p>O artigo de Moutinho, Kniess e Maccari (2013) focou na estratégia de descentralização de recursos do governo federal para municípios brasileiros via transferências voluntárias, ressaltando a importância destas para complementar orçamentos municipais em face das crescentes demandas locais. A pesquisa identificou que, para garantir a efetividade dessas ações, é crucial a implementação de práticas robustas de gerenciamento de projetos, com o Escritório de Projetos atuando como agente integrador e disseminador dessas práticas no ambiente público municipal. A heterogeneidade nas práticas de gerenciamento entre as secretarias municipais evidencia a necessidade de capacitar gestores públicos, promovendo uma gestão voltada a resultados. O estudo ainda ressaltou a relevância do Escritório de Projetos, que, quando estrategicamente posicionado e adequadamente empoderado, pode funcionar como um núcleo de excelência e indutor de sucesso em projetos. A pesquisa sugere uma urgente revisão de paradigmas na administração pública, com a adoção de estruturas mais flexíveis e adaptativas, e salienta a necessidade de maior investimento pelo governo federal em ações estruturantes, especialmente para municípios com restrições orçamentárias.</p>

Ano	Título Artigo	Síntese
2013	Elementos do processo recente de urbanização da Região Norte do Brasil: a relevância do Ministério da Defesa por meio de convênios federais para obras de infraestrutura urbana	O estudo de Gallo (2013) examina a relação entre o Ministério da Defesa e a urbanização nos municípios da Região Norte do Brasil, por meio da celebração de convênios para transferências voluntárias de recursos. Contrariando o princípio constitucional de isonomia entre as diversas esferas da federação brasileira, o Ministério da Defesa emergiu como um ator significativo no desenvolvimento urbano dessa região específica. Essa ação governamental revela uma urbanização seletiva, pois direciona recursos quase exclusivamente para os municípios do Norte. Isso levanta questões sobre a real autonomia desses municípios, uma vez que grande parte dos recursos para melhorias urbanas vem da União, fazendo com que a independência local seja influenciada por decisões e ações externas.
2011	O princípio da diferença da teoria da justiça de Rawls face às transferências voluntárias e à gestão associada de serviços públicos pela administração pública: análise indispensável para a distribuição justa de recursos públicos.	O artigo de Reis e Nascimento Neto (2011) examina a aplicação da Teoria da Justiça de John Rawls, especificamente o princípio da diferença, ao contexto da administração pública brasileira, particularmente em relação às transferências voluntárias e gestão associada de serviços públicos. Os autores argumentam que a administração pública deveria considerar o princípio da diferença ao estabelecer parcerias e transferências, com o objetivo de reduzir as disparidades sociais e na distribuição de recursos. O estudo serve como um chamado à reflexão sobre a seleção e controle de políticas públicas, questionando se a justiça como equidade, tal como Rawls a concebe, não deveria ser um critério fundamental na tomada de decisões administrativas no Brasil.
2007	Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro	O estudo de Bugarin e Ferreira (2007) apresenta uma análise econométrica das transferências intergovernamentais no Brasil, demonstrando que essas são significativamente influenciadas por considerações político-partidárias. Expandindo o modelo de Rogoff (1990) sobre ciclos político-orçamentários, o artigo argumenta que essas transferências podem ter efeitos negativos tanto no equilíbrio eleitoral como no fiscal. Em particular, o modelo revela que transferências politicamente motivadas têm potencial para anular os benefícios do ciclo político-orçamentário, como a seleção de políticos competentes, e podem, em vez disso, resultar em seleção adversa, colocando no poder titulares incompetentes. O estudo sugere que, para evitar o problema da seleção adversa, é crucial regular cuidadosamente as transferências voluntárias intergovernamentais para minimizar seu uso partidário.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No desenvolvimento subsequente da revisão literária sobre transferências voluntárias no Brasil, uma pesquisa complementar foi realizada utilizando o Google Acadêmico¹¹ e referências cruzadas em outros trabalhos acadêmicos. Especificamente, essa investigação adicional focou em dissertações e teses de doutorado, que são trabalhos de pesquisa extensivos e aprofundados, enriquecendo o corpo principal de literatura sobre o tema. As contribuições desses trabalhos acadêmicos são organizadas e detalhadas no Quadro 8.

¹¹ Disponível em: <https://scholar.google.com.br>. Acesso em: 11 set. 2023.

Quadro 8 - Revisão bibliográfica complementar

Ano	Dissertação/Tese	Síntese
2021	Transferências Intergovernamentais Estratégicas: uma análise para as regiões Sul e Sudeste do Brasil	O estudo de Stuckert (2021) examina o efeito do alinhamento partidário entre os governos federal, estadual e municipal na alocação de transferências voluntárias federais. Utilizando dados de 2013 a 2019 nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, os autores confirmam a hipótese de “Transferências Partidárias Estratégicas”. Descobrem que municípios cujos prefeitos estão alinhados com o governo federal recebem mais recursos, mas essa vantagem diminui em cerca de 16,5% quando o governador estadual também está alinhado. Esta redução sugere que, nesses casos, o presidente deixa a responsabilidade de repasses para o governador, que estaria mais familiarizado com as necessidades locais. No entanto, essa estratégia pode negligenciar critérios técnicos e redistributivos. O estudo contribui ao cenário acadêmico ao incorporar controles para transferências voluntárias estaduais e sugere a criação de uma plataforma unificada para maior transparência na alocação de recursos. Diversas avenidas para pesquisas futuras são identificadas, incluindo a expansão do escopo geográfico e temporal do estudo e a análise do ciclo político-eleitoral.
2021	Transferências Voluntárias da União para os Municípios: Barganha Política ou Políticas Públicas?	Este estudo de Marques (2021) desafia a visão predominante de que as transferências discricionárias federais aos municípios brasileiros são influenciadas por estratégias político-eleitorais. Analisando dados de 2002 a 2012, a pesquisa não encontrou evidências de que essas transferências favorecem consistentemente distritos eleitorais específicos ou municípios governados pelo partido do presidente. Além disso, a pesquisa aponta para o papel significativo das regras de contrapartidas estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias na distribuição de recursos. Um dos achados mais relevantes é que essas transferências parecem contribuir para a redução da desigualdade de receita entre os municípios, o que sugere um impacto positivo na capacidade de provisão de políticas públicas de qualidade. A pesquisa conclui que as motivações para as transferências são mais complexas do que simplesmente buscar vantagens eleitorais.
2019	Avaliação das transferências voluntárias da União em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira.	O estudo conduzido por Moreira (2019) avaliou o desempenho das transferências voluntárias destinadas à execução de obras de infraestrutura em áreas de reforma agrária no Brasil. Utilizando dados de 150 programas do PPA 2012-2015, a pesquisa revelou que essas transferências têm baixa eficácia de implementação. Além de atrasos significativos na execução, os índices construídos mostraram que apenas uma pequena fração das obras foi concluída com sucesso, enquanto uma maior parcela de recursos foi alocada para transferências malsucedidas. As principais causas de falhas incluíram problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro e inadimplência financeira. O estudo destaca que as atuais práticas de gestão de transferências voluntárias são insuficientes e precisam de aprimoramento para garantir a eficácia na implementação de políticas públicas.
	Contratos, Transferências Voluntárias e Gestão de Políticas Públicas	O estudo de Souza (2018) em questão examina como a relação entre instituições convenentes e o governo central afeta a administração e supervisão de contratos de transferências voluntárias voltadas para políticas sociais. Utilizando como base teórica trabalhos de renomados acadêmicos nas áreas de custos de transação e teoria da

Ano	Dissertação/Tese	Síntese
		agência, a pesquisa analisa 756 contratos individuais de transferências voluntárias. Técnicas estatísticas robustas foram aplicadas para avaliar o impacto das variáveis institucionais e de custos de transação sobre a eficiência contratual. Os resultados apontam que a relação de agência entre as instituições convenientes e o governo central é um fator determinante para o repasse efetivo de recursos, bem como para a gestão, controle e monitoramento dos contratos. Além disso, essa relação também influencia a aprovação de planos de trabalho submetidos ao governo central. O estudo oferece, assim, contribuições significativas para a compreensão da governança e eficiência na execução de transferências voluntárias em políticas públicas sociais.
2015	Transferências voluntárias da união: uma análise de eficiência em municípios mineiros	O estudo de Goulart (2015) se concentra na avaliação da eficiência na execução das Transferências Voluntárias da União (TVUs) em 16 municípios de Minas Gerais, entre os anos de 2005 e 2009. Utilizando uma abordagem não paramétrica e a metodologia de Análise por Envoltória de Dados (DEA), a pesquisa analisou variáveis socioeconômicas que influenciam a estrutura administrativa dos municípios e a eficiência na execução das TVUs. Os municípios de Belo Horizonte, Coronel Fabriciano e Ubá se destacaram em termos de eficiência, recebendo escores DEA máximos de 1,00. A pesquisa também sugere que variáveis como a quantidade de funcionários e despesas com pessoal podem ser fatores críticos que impactam o desempenho na execução dessas transferências. Ao fornecer uma metodologia robusta e resultados específicos, o estudo contribui significativamente para o debate sobre eficiência na distribuição de recursos no federalismo brasileiro, destacando a importância de otimizar a administração pública para alcançar resultados mais eficazes e justos.
2014	Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal	O estudo de Ignarra (2014) tem como objetivo desenvolver uma ferramenta de monitoramento para aprimorar a gestão das transferências voluntárias entre a União e entidades subnacionais. Baseado em uma análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores de 78 municípios do Rio de Janeiro, o trabalho identifica várias barreiras na administração eficaz desses recursos. Entre os desafios encontrados estão a falta de sistematização das informações relativas aos convênios, dificuldades de acompanhamento da execução e deficiências na capacitação de gestores. O estudo também destaca problemas como a falta de integração entre órgãos municipais e as exigências rigorosas do governo federal para a execução e prestação de contas, que muitas vezes impedem a utilização efetiva dos recursos. Essas constatações reforçam a relevância da ferramenta de monitoramento proposta, que visa melhorar a eficácia, transparência e controle na utilização dessas transferências significativas para o desenvolvimento municipal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A literatura sobre transferências voluntárias e intergovernamentais no Brasil é tanto vasta quanto complexa, refletindo a diversidade de fatores que impactam a distribuição e a utilização desses recursos. O estudo de Lima Filho, Dal-Comuni e Lima (2023) lança luz sobre o efeito “flypaper”, evidenciando a relação inversamente proporcional entre as transferências

voluntárias e a eficiência na arrecadação de receitas por municípios. Este fenômeno sugere que essas transferências podem inibir o esforço de arrecadação própria dos municípios, corroborando com a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre as variáveis econômicas, sociais e fiscais envolvidas.

Em um ângulo diferente, Lui e Sales (2023) examinam as políticas de segurança pública e a maneira como as transferências são alocadas. Apontam para a necessidade de uma coordenação mais eficaz e equitativa, especialmente considerando que estados das regiões Sudeste e Sul são predominantemente beneficiados. Esse foco em áreas específicas é ressaltado também por Fernandes *et al.* (2023), que estudam o município rondoniense de Primavera de Rondônia. A pesquisa destaca a dependência de pequenos municípios dessas transferências, especialmente para áreas essenciais como mobilidade e infraestrutura.

Do lado político, trabalhos como os de Barcellos, Nascimento e Viotto (2023) exploram o impacto das transferências voluntárias e outras variáveis fiscais nos resultados eleitorais. Essa dimensão política é essencial para entender as dinâmicas, não é sempre evidente a distribuição de recursos, que muitas vezes podem ser influenciadas por considerações eleitorais, como apontam também Meireles (2018) e Albuquerque e Karruz (2018).

Em relação à influência política na alocação de recursos, os estudos de Meireles (2018), Albuquerque e Karruz (2018), e Bugarin e Ferreira (2007) fornecem uma imagem preocupante. Esses estudos sugerem que o alinhamento político e partidário desempenha um papel significativo na determinação de quais municípios recebem financiamento. Meireles (2018) vai além, mostrando que essa tendência não é uniforme entre todos os partidos da coalizão de governo, o que torna o cenário ainda mais complexo. Essa visão é complementada pelo trabalho de Bijos (2018), que argumenta que, embora a literatura tradicional sugira que as transferências são frequentemente usadas para ganhos eleitorais de curto prazo, municípios com desenvolvimento institucional mais robusto podem usar esses recursos mais eficazmente.

A relevância das transferências intergovernamentais também é examinada por Palotti, D'Albuquerque e Endo (2023). Os autores enfatizam a importância dessas transferências para a execução de políticas públicas descentralizadas, mais uma vez apontando para a dependência de estados e municípios em relação aos repasses federais.

Na questão da eficácia da gestão, estudos como o de Gadelha, Gouveia e Mesquita (2022) e de Cordeiro, Dantas e Pereira (2021) oferecem perspectivas valiosas sobre a percepção e a prática dos gestores municipais. Essas pesquisas são vitais para entender como as

transferências são gerenciadas no nível local, no qual as políticas são efetivamente implementadas.

Desigualdade e equidade também são temas recorrentes na literatura. Estudos como os de Klein, Gonçalves-Dias e Olivieri (2020) e Baião, Cunha e Souza (2017) apontam para uma alocação de recursos que favorece municípios com maior PIB per capita. Este padrão é ainda mais preocupante quando visto à luz das conclusões de Lopes, Seta e Battesini (2019), que observaram uma concentração de financiamento em estados mais ricos como São Paulo e Pernambuco. Este foco em áreas mais ricas é corroborado pelo estudo de Soares e Melo (2016), que também sugere que a distribuição de recursos favorece áreas com alinhamento político. Estes achados levantam sérias questões sobre a eficácia e a justiça da distribuição de recursos, especialmente quando se considera que a equalização fiscal é um dos objetivos dessas transferências, conforme destacado por Baião, Cunha e Souza (2017).

A gestão e o monitoramento eficazes dos recursos também emergem como temas cruciais. Moutinho e Rabechni Junior (2017), por exemplo, apontam para a necessidade de melhores práticas de gestão de projetos, enquanto Lima *et al.* (2017) propõem uma rotina e uma ferramenta de gestão para melhorar o controle orçamentário. O estudo de Pantoja e Pereira (2018) destaca desafios técnicos, como a falta de planos municipais de resíduos sólidos, que podem impedir a eficaz utilização dos recursos.

A questão da eficiência na execução também é relevante. O estudo de Goulart (2015) utiliza a Análise por Envoltória de Dados para avaliar a eficiência na execução das transferências em 16 municípios de Minas Gerais. Seus resultados apontam para a importância de fatores administrativos, como a quantidade de funcionários e despesas com pessoal, na eficiência da execução das transferências.

Ignarra (2014) aborda o tema da gestão com um foco em ferramentas de monitoramento. O estudo identifica várias barreiras na administração eficaz desses recursos, desde a falta de sistematização das informações até a falta de capacitação dos gestores, destacando a necessidade de ferramentas de monitoramento mais eficazes.

Sob a lente das políticas sociais, Souza (2018) examina a relação entre instituições convenentes e o governo central, apontando para a importância das variáveis institucionais e de custos de transação na eficiência contratual.

Moreira (2019) avalia o desempenho das transferências em áreas de reforma agrária e encontra uma eficácia de implementação bastante baixa, indicando que as práticas atuais são insuficientes e necessitam de revisão e reformulação.

O estudo de Stuckert (2021) destaca o papel do alinhamento político na alocação de recursos, enquanto Marques (2021) desafia essa visão, apontando para uma dinâmica mais complexa que envolve regras fiscais e objetivos de redução da desigualdade. Ambos contribuem para um entendimento da influência política nas transferências.

Além disso, a literatura também sugere uma necessidade de revisão e reformulação das práticas e políticas atuais. Estudos como o de Reis e Nascimento Neto (2011), que aplicam a Teoria da Justiça de John Rawls, ou o de Moutinho e Kniess (2017), que questionam a objetividade e a equidade do atual sistema, apontam para essa direção. A necessidade de futuras pesquisas para aprofundar nossa compreensão dessas complexidades é uma conclusão comum em muitos dos estudos.

Em resumo, o corpo de literatura sobre transferências voluntárias e intergovernamentais no Brasil apresenta um sistema complexo e muitas vezes paradoxal. Os recursos não são sempre alocados, no qual são mais necessários, e a política frequentemente desempenha um papel tanto na obtenção quanto na utilização desses recursos. Além disso, há uma variabilidade significativa na eficácia com que diferentes municípios e estados são capazes de utilizar esses recursos, muitas vezes devido às limitações técnicas ou administrativas. A literatura sugere, portanto, uma necessidade de reforma, não apenas para abordar essas ineficiências e injustiças, mas também para adaptar o sistema às realidades políticas, econômicas e administrativas em constante mudança do Brasil.

3 METODOLOGIA

No presente capítulo, foram abordados os procedimentos metodológicos para conduzir a investigação em questão, garantindo que os propósitos centrais do estudo sejam atendidos. O início é marcado pela caracterização da pesquisa, situando-a dentro do seu respectivo domínio científico. Posteriormente, detalha-se o delineamento metodológico adotado, esclarecendo tanto as estratégias para a eficaz coleta de dados quanto os métodos escolhidos para sua subsequente análise e interpretação.

3.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa, no que concerne à sua natureza, enquadra-se como uma investigação aplicada que emprega uma combinação de abordagens qualitativa e quantitativa. Este duplo enfoque permite uma análise profunda, atentando-se tanto para os números quanto para os aspectos contextuais e interpretativos do objeto de estudo.

Do ponto de vista dos procedimentos, este trabalho fundamenta-se na análise documental on-line. As fontes primárias de informação são oriundas do Painel Transferegov.br, uma plataforma gerencial desenvolvida pelo governo federal brasileiro, disponível na internet de acesso público. Essa ferramenta consolida todas as informações presentes no Transferegov.br (sistema que substituiu a Plataforma +Brasil, que por sua vez, substituiu o Siconv), servindo como base principal para a coleta de dados.

Em relação aos seus objetivos, o estudo é classificado, sob a ótica de Gil (2010), como uma pesquisa descritiva. Essa classificação indica que o propósito central da investigação é observar, registrar e analisar informações, de forma a traçar um panorama detalhado sobre as transferências voluntárias no contexto do Estado de Rondônia. Por meio desta abordagem, aspira-se oferecer um exame claro e abrangente sobre a temática em questão.

3.2 Delineamento metodológico

No âmbito teórico, o estudo buscou construir uma sólida fundamentação em tópicos como federalismo, federalismo fiscal e transferências voluntárias. Essa base é formada tanto por aspectos normativos - consultando a legislação pertinente - quanto por pesquisas empíricas na área. Os recursos utilizados para essa pesquisa bibliográfica incluem bases de dados da

CAPES e o Google Scholar. Uma busca preliminar na CAPES com o termo “transferências voluntárias” resultou em 93 artigos científicos. Após filtragem para eliminar redundâncias e tópicos não diretamente relacionados ao tema, 31 artigos foram selecionados para leitura completa e incorporação no presente estudo. Complementarmente, investigações adicionais foram realizadas no Google Scholar para capturar estudos relevantes que não constavam na base de dados da CAPES.

A abordagem metodológica adotada neste estudo foi estruturada com o intuito de concentrar a análise nos municípios pertencentes ao Estado de Rondônia. Na Figura 6, é apresentada uma representação do Estado de Rondônia, permitindo uma visualização geográfica detalhada da área em questão.

Figura 6 – Mapa do Estado de Rondônia



Fonte: Adaptado de IBGE (2023)¹².

¹² Disponível em:

http://geoftp.ibge.gov.br/produtos_educacionais/mapas_tematicos/mapas_do_brasil/mapas_estaduais/politico/rondonia.pdf. Acesso em 12 nov. 2023.

No contexto geográfico do Brasil, Rondônia destaca-se como uma das 27 unidades federativas que compõem a federação. Está situado na região Norte do país e estabelece suas fronteiras com Mato Grosso ao leste, Amazonas ao norte, e Acre ao oeste. Adicionalmente, confronta-se com a Bolívia, localizado a oeste e sul de suas demarcações territoriais. Abrangendo uma extensão territorial de 237.754,172 quilômetros quadrados, o estado é subdividido em 52 municípios (IBGE, 2023).

Destaca-se que foram omitidos deliberadamente as entidades estaduais da análise. Esta restrição é estratégica e se fundamenta nas complexidades administrativas inerentes que diferenciam os entes municipais e estaduais. Em particular, o governo estadual conta com uma ampla gama de órgãos e entidades com a autoridade para firmar contratos de repasse com a União Federal. Como ilustrado na Tabela 1, 12 entidades estaduais firmaram 74 CRs, totalizando mais de R\$ 340 milhões no período entre 2012 e 2022. Esta quantia representa uma média de R\$ 4,6 milhões por instrumento, um valor significativamente maior - quase cinco vezes a média - em comparação com entidades municipais. A inclusão dessas entidades estaduais na análise poderia, portanto, introduzir variabilidades que distorceriam as comparações e desviariam o foco central da pesquisa. Limitando a análise aos municípios, o estudo busca preservar a homogeneidade, o que permite uma avaliação mais focada, precisa e contextualizada das práticas, desafios e dinâmicas específicas que esses municípios enfrentam em relação aos contratos de repasse.

Tabela 1 - Contratos de repasse celebrados com Administração Pública Estadual de Rondônia (2012 - 2022)

Entidade Estadual	Quantidade de CRs	Valor Global
Fundo Estadual de Saúde	11	163.273.969,48
Estado de Rondônia	17	104.805.283,41
Secretaria de Estado da Agricultura - SEAGRI	27	24.191.943,60
Secretaria de Estado da Saúde	1	19.665.908,00
Secretaria de Estado de Justiça - SEJUS	1	12.700.370,31
Entidade Autárquica de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia	4	6.643.413,07
Superintendência Estadual de Turismo	5	4.336.411,60
Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária	2	2.796.201,00
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental	1	1.666.666,70
Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania	2	1.352.962,74

Entidade Estadual	Quantidade de CRs	Valor Global
Corpo de Bombeiro Militar de Rondônia	2	1.310.989,94
Dert. de Estradas, Rodagens, Infraest. e Serv. Públicos - DER	1	497.500,00
Total	74	343.241.619,85

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Painel Transferegov.br.

A temporalidade da pesquisa foi delimitada entre os anos de 2012 e 2022. A seleção deste período específico é pautada em marcos regulatórios relevantes e na atualidade dos dados. O ano de 2012 foi escolhido como ponto de partida por marcar a implementação da PI nº 507 de 2011, uma normativa importante para o contexto dos contratos de repasse. O ano de 2022, por sua vez, serve como o termo final do estudo, representando o último exercício financeiro completo até a data de conclusão desta pesquisa. Esta delimitação temporal possibilita uma análise contemporânea e abrangente. Vale ressaltar que durante este intervalo, a PI nº 424 de 2016 também esteve em vigor, proporcionando assim uma oportunidade para comparativos regulatórios em alguns aspectos.

Para a coleta dos dados primários, foram aplicados filtros específicos no Painel Transferegov.br, conforme as diretrizes metodológicas do estudo. No quesito “Modalidade Transferências”, a opção “Contrato de Repasse” foi selecionada. Sob o parâmetro “Ano Transferência”, os anos compreendidos entre 2012 e 2022 foram inclusos. No que tange ao critério geográfico, o Estado de Rondônia foi especificado. Além disso, no campo relativo à “Natureza Jurídica”, a pesquisa foi refinada para incluir apenas a “Administração Pública Municipal”. A Figura 7 ilustra a interface de seleção de filtros utilizada para esta pesquisa no Painel Transferegov.br.

Figura 7 – Captura de tela da seção de filtros de pesquisa no Painel Transferegov.br



Fonte: Painel Transferegov.br¹³.

À medida que os filtros são inseridos nesta plataforma, o sistema governamental gera automaticamente os resultados, os quais são visualizados na seção “Relatório Geral das Transferências da União”. Essa seção agrega as seguintes informações: N° de Transferência, Link, Ano, Situação, Tipo de Transferência, Modalidade de Transferência, Órgão Repassador, CNPJ do Recebedor, Ente Recebedor, Natureza Jurídica, UF, Município, Data de Assinatura, Data de Início de Vigência, Data de Fim de Vigência, Objeto, Quantidade de Transferências, Valor Global, Valor Empenhado, Valor Liberado, Valor Pago, e Saldo em Conta.

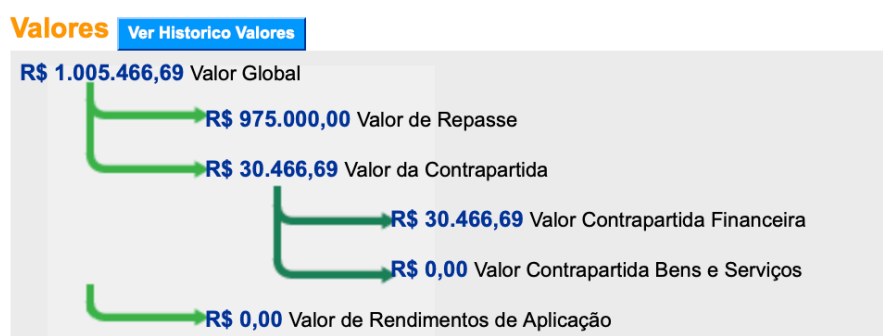
Ressalta-se que os resultados produzidos na seção “Relatório Geral das Transferências da União” têm a capacidade de serem exportados no formato de planilha eletrônica (.xls). Dessa maneira, para a realização deste estudo, empregou-se primordialmente o software Microsoft Excel, a fim de organizar os dados coletados e extrair os resultados pertinentes.

¹³ Disponível em <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html>. Acesso em: 07 jul. de 2023.

No conjunto de dados obtidos, certas colunas, como “Valor Empenhado” e “Valor Liberado”, não foram consideradas relevantes para os objetivos da pesquisa. No entanto, outras colunas foram adicionadas para atender às especificidades do estudo. Notavelmente, a coluna “Valor Global” exibe o montante total de investimento atualizado, o qual inclui quaisquer aditivos financeiros aplicados ao contrato original. Contudo, para os propósitos deste estudo, é fundamental conhecer o valor global inicial antes desses ajustes. Portanto, recorreu-se aos links associados a cada contrato individual, que estão diretamente acessíveis na planilha de dados.

Ao seguir esses links, direciona-se para uma seção intitulada “Dados da Proposta”. Nesta seção, especificamente na sub-aba “Dados”, uma série de informações financeiras mais detalhadas está disponível. Como no exemplo ilustrado na Figura 8, essa sub-aba fornece não apenas o valor global do contrato, mas também seu desmembramento em valor de repasse e contrapartida, seja financeira ou em bens e serviços, além de rendimentos de aplicação.

Figura 8 - Captura de tela exibindo a seção “Dados da Proposta” com informações de valores no Transferegov.br



Fonte: Transferegov.br¹⁴.

Ao clicar na opção “Ver Histórico Valores”, o sistema encaminha para uma seção denominada “Listagem de Instrumentos de Alteração de Datas”, como evidenciado na Figura 9.

¹⁴ Disponível: <https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/Principal/Principal.do>. Acesso em: 07 jul. de 2023.

Figura 9 - Captura de tela exibindo a “Listagem de Instrumentos de Alteração de Valores” no Transferegov.br

Listagem de Instrumentos de Alteração de Valores		
Instrumento	Tipo	Número
Termo Aditivo	Valor Global acréscimo de R\$ 10.466,69 Repasse valor não alterado Contrapartida acréscimo de R\$ 10.466,69	1/2014

Fonte: Transferegov.br¹⁵.

Essa área permite examinar qualquer termo aditivo que tenha impactado o valor do contrato de repasse, oferecendo um detalhamento desses valores adicionais. Dessa forma, é possível determinar o valor global inicial acordado antes da aplicação de quaisquer aditivos financeiros, informação necessária para as etapas subsequentes desta pesquisa.

Semelhante ao observado na coluna “Valor Global”, a coluna “Data de Fim de Vigência” do painel gerencial também necessitou de atenção especial. Essa coluna mostra o prazo de vigência corrente para cada contrato, ajustado para refletir qualquer extensão de prazo que possa ter ocorrido. Para obter um panorama mais completo, acessou-se cada contrato individualmente utilizando o link fornecido na coluna “Link”, que está disponível ao público. Navegando pela aba “Dados da Proposta” e, posteriormente, pela sub-aba “Dados”, localizou-se as informações referentes às “Datas”. Isso é exemplificado na Figura 10, que, entre outras coisas, mostra a “Data Término de Vigência Atual” do contrato.

Figura 10 - Captura de tela exibindo a seção “Dados da Proposta” com informações de datas no Transferegov.br

Datas Ver Historico Datas	
Data da Proposta	08/06/2012
Data Assinatura	31/12/2012
Convênio publicado no DOU em	18/01/2013
Data Início de Vigência	31/12/2012
Data Término de Vigência Atual	30/11/2016
Data Limite p/ Prestação de Contas	24/12/2016

¹⁵ Disponível: <https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/Principal/Principal.do>. Acesso em: 07 jul. de 2023.

Fonte: Transferegov.br¹⁶.

Ao clicar na opção “Ver Histórico Datas”, a página é direcionada para uma área denominada “Listagem de Instrumentos de Alteração de Datas”, visível na Figura 11.

Figura 11 - Captura de tela exibindo a “Listagem de Instrumentos de Alteração de Datas” no Transferegov.br

Listagem de Instrumentos de Alteração de Datas			
Instrumento	Número	Data início	Data fim
Termo Aditivo	2/2014	01/01/2015	30/11/2015
Termo Aditivo	1/2015	01/12/2015	30/11/2016

Fonte: Transferegov.br¹⁷.

Nesse espaço, é possível examinar todos os termos aditivos de prorrogação de vigência do contrato, caso existam. Esses termos fornecem detalhes sobre as datas de início e término das prorrogações. Isso permitiu identificar a data de término de vigência originalmente acordada, antes de quaisquer ajustes temporais, dado sensível ao prosseguimento da pesquisa.

Para esclarecer possíveis ambiguidades terminológicas na pesquisa, algumas equivalências entre termos foram estabelecidas. “Prazo” e “tempo” são considerados sinônimos quando acompanhados de termos também equivalentes, como “implementação”, “conclusão” e “vigência”. Do mesmo modo, “inicial” e “previsto” são interpretados como idênticos, referindo-se às condições acordadas no ato da celebração do contrato de repasse, enquanto “realizado” e “executado” apontam para as condições sob as quais o contrato de repasse alcançou sua conclusão.

A título de ilustração, as seguintes definições são fornecidas: “Prazo de vigência previsto”, ou tempo de conclusão inicial, se refere ao período originalmente estabelecido para a vigência do contrato de repasse no momento de sua formalização, desconsiderando modificações posteriores por meio de termos aditivos. O “Prazo de vigência realizado”, ou o

¹⁶ Disponível: <https://discionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/Principal/Principal.do>. Acesso em: 07 jul. de 2023.

¹⁷ Disponível: <https://discionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/Principal/Principal.do>. Acesso em: 07 jul. de 2023.

tempo de conclusão realizado, diz respeito ao intervalo de tempo efetivo que vai desde o início até a conclusão jurídico-contratual do contrato de repasse.

3.2.1 Perfil abrangente dos contratos de repasse

Nesta seção, que foi inserida no tópico de Resultados e Discussões, o objetivo é oferecer uma visão abrangente e detalhada dos contratos de repasse, com base nos dados coletados do portal Transferegov.br. O foco da análise se concentra em várias dimensões: o número total de contratos de repasse, sua distribuição por ano de celebração e entes municipais beneficiados. Além disso, a análise visa identificar os valores financeiros originalmente acordados em cada contrato, antes de qualquer modificação por termos aditivos. E categorizar esses valores iniciais em diferentes faixas para facilitar o reconhecimento de padrões e tendências. Quanto ao objeto desses contratos, empregou-se uma nuvem de palavras para detectar e interpretar os termos mais frequentes, um método validado por Figueiredo *et al.* (2014) como eficaz para analisar variáveis quantitativas nominais em grandes volumes de dados. Finalmente, o estudo almeja apresentar a situação atual de cada contrato de repasse na data da coleta dos dados, de acordo com as categorias estabelecidas pelo próprio portal Transferegov.br.

A estatística descritiva foi a metodologia utilizada para o detalhamento dos resultados. A adoção deste método está ancorada na sua capacidade de sintetizar, estruturar e representar dados de maneira intuitiva e elucidativa. Essa abordagem se materializa por meio da criação de gráficos, tabelas e outros dispositivos visuais, facilitando a interpretação e compreensão das principais tendências, variações e características centrais do conjunto de informações analisadas.

3.2.2 Aspectos da implementação dos contratos de repasse

Após o exame detalhado do perfil dos contratos de repasse, a investigação foca em dois aspectos da implementação desses contratos: o tempo de conclusão e o valor global efetivamente investido. Este segmento avalia o tempo médio necessário para a conclusão dos contratos de repasse, contrastando-o com os prazos inicialmente estabelecidos. Embora esses instrumentos tenham prazos predefinidos para a execução das ações planejadas, esses prazos não são sempre rigorosamente seguidos, e extensões podem ser necessárias. Essa avaliação

assume importância dado que uma gestão eficiente das transferências voluntárias é, em parte, avaliada pelo cumprimento desses prazos.

Essa perspectiva encontra respaldo em um estudo da equipe de auditoria da Controladoria Geral da União, intitulado “Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União”. O relatório utiliza o tempo de conclusão das transferências voluntárias como um indicador de eficiência, de acordo com o argumentado nesse trecho (Brasil, 2018, p. 15):

O tempo despendido para a finalização de uma transferência voluntária é fator relevante, muitas vezes decisivo para o sucesso da política pública que o instrumento implementa. Seja pelo contexto dos problemas e prioridades locais, ou pelo processo de degradação passível de ocorrer em uma obra inacabada, em ambos os casos o tempo elevado de execução das transferências voluntárias impacta negativamente a entrega ao cidadão do serviço ou empreendimento estatal (Brasil, 2018, p. 15).

Em termos metodológicos, o órgão estratificou os períodos médios de execução em duas fases distintas: a de execução e a de prestação de contas (Brasil, 2018, p. 15). Adotando uma abordagem similar, esta investigação separa os contratos de repasse ainda em execução, com dados atualizados até 05.08.2023, daqueles finalizados. A análise focou exclusivamente nos contratos concluídos. Essa distinção se justifica pela natureza imutável dos tempos associados aos contratos concluídos, ao passo que os contratos em andamento estão sujeitos a extensões temporais futuras.

Para aprimorar a análise em questão, além de um diagnóstico abrangente dos contratos de repasse, os resultados também foram apresentados com base no ano de celebração de cada contrato e no ente municipal envolvido. Apresenta-se também uma distinção entre os contratos celebrados sob a orientação da PI nº 507 de 2011, que inclui os instrumentos realizados de 2012 a 2016, e aqueles sob a orientação da PI nº 424 de 2016, que se refere ao período de 2017 a 2022, de modo a permitir um comparativo entre as duas normas. Adicionalmente, foi efetuada uma exploração detalhada do número total de termos aditivos que prorrogaram a vigência dos contratos, utilizando dados do portal Transferegov.br.

No que tange aos valores investidos, a pesquisa se empenha em elucidar os montantes globais efetivamente despendidos nos contratos de repasse. Nesse contexto, estabeleceu-se como desafio efetuar a comparação entre os valores efetivamente investidos em contratos finalizados e os valores inicialmente acordados, bem como a análise da quantidade de termos aditivos financeiros aplicados, categorizados por ano de celebração e ente beneficiário.

Também foi realizada uma segmentação similar entre contratos sob as orientações das PIs nº 507 de 2011 e nº 424 de 2016, possibilitando, assim, outra camada de comparação.

Quanto ao tratamento, novamente recorre-se à estatística descritiva para estruturar e apresentar os dados de maneira nítida e informativa, utilizando-se gráficos, tabelas e outras representações visuais. O exame dessas questões relacionadas ao tempo e aos recursos alocados forneceu uma visão abrangente da gestão desses contratos de repasse.

3.2.3 Razões para o insucesso na implementação de contratos de repasse

Esta seção tem como objetivo discutir a metodologia empregada para identificar as causas predominantes para a rescisão ou anulação desses contratos, cujos resultados foram abordados na seção correspondente.

No contexto deste tema, o estudo realizado por Moreira (2019) focou em identificar as causas do fracasso em convênios relacionados à reforma agrária e à agricultura familiar entre os anos de 2012 e 2015. Uma das estratégias adotadas foi examinar as justificativas fornecidas pelo órgão concedente durante o ato formal de anulação do convênio, utilizando informações disponíveis no então SICONV (renomeado como Transferegov.br).

Da mesma forma, a presente pesquisa recorreu a documentos oficiais emitidos pela Mandatária da União, que certificam a rescisão ou anulação de contratos de repasse. Esses documentos estão disponíveis no Transferegov.br, especificamente na seção “Dados da Proposta”, sob o subtítulo “Lista de Documentos Digitalizados”, conforme exemplificado na Figura 12.

Figura 12 - Captura de tela exibindo a aba “Dados da Proposta” com documentos digitalizados no Transferegov.br

Lista de Documentos Digitalizados	
Nome Arquivo	
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SANTA LUZIA - 1067186-99 - Termo de Rescisao Contratual (1).pdf	
OF 148_2022 -FMS DE SANTA LUZIA - 1067186-99 - Oficio de Extincao Contratual.zip	
OF 149_2022 -FMS DE SANTA LUZIA - 1067186-99 - Oficio de Extincao Contratual ao Legislativo.zip	
Publicação rescisao.pdf	
OF 1528 de 03.12.19 - Comunica Seleção OGU 2019 - F.M.S. de Santa Luzia do Oeste.pades.pdf	
Publicação DOU Extrato CR 887996-2019 - F.M.S. de Santa Luzia do Oeste.pdf	
OF 0091-2020-GIGOV-PV de 07.01.20 - Comunica Celebração Contrato a Câmara Municipal Santa Luzia do Oeste.pades.pdf	
Contrato de Repasse nº 887996-2019-MS-CAIXA - F.M.S. de Santa Luzia do Oeste - RO.pdf	

Fonte: Transferegov.br¹⁸.

¹⁸ Disponível: <https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/Principal/Principal.do>. Acesso em: 07 jul. de 2023.

Em relação à metodologia adotada para a análise documental, empregou-se a técnica de análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (2006). Esta abordagem é voltada para a interpretação qualitativa dos textos, revelando os contextos e motivações. Segundo Bardin, a técnica de análise de conteúdo se desdobra em três fases principais: 1) pré-análise, que envolve o planejamento inicial e a organização dos documentos; 2) exploração do material, na qual o conteúdo é categorizado e analisado; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, fase que se dedica à síntese e conclusões extraídas da análise.

Por meio desta estrutura de análise de conteúdo, o estudo objetivou categorizar e quantificar as razões explicitadas nos documentos para a rescisão e anulação dos contratos de repasse. Essa abordagem viabiliza um entendimento mais aprofundado e uma caracterização mais precisa das vulnerabilidades e desafios inerentes a esses contratos.

3.2.4 Síntese metodológica

O Quadro 9 apresenta a delimitação do estudo, contendo a sistematização de todos os elementos concernentes à pesquisa.

Quadro 9 - Delimitação do estudo

Tópico	Descrição	
Tema	Federalismo fiscal e transferências voluntárias	
Título	Transferências voluntárias da União: uma análise da execução dos contratos de repasse aos municípios rondonienses, Brasil	
Objetivos	Objetivo geral	
	Descrição	Forma de atendimento
	Examinar a execução dos recursos provenientes de transferências voluntárias, efetuadas por meio de contratos de repasse, entre a União e os municípios do Estado de Rondônia no período de 2012 a 2022.	Pesquisa documental <i>on-line</i> e bibliográfica. Análise quantitativa e qualitativa.
	Objetivos específicos	
	Descrição	Forma de atendimento
Traçar um perfil abrangente dos contratos de repasse, observando variáveis como quantidades de operações celebradas, valores globais previstos e a fase em que se encontram.	Pesquisa documental online. Análise quantitativa e qualitativa.	

Tópico	Descrição	
	Analisar a implementação desses contratos, focando no tempo necessário à conclusão e os valores efetivamente investidos.	Pesquisa documental online e bibliográfica. Análise quantitativa e qualitativa.
	Investigar os motivadores que levam à rescisão ou anulação desses contratos de repasse;	Pesquisa documental online. Análise qualitativa e de conteúdo.
	Como Produto Técnico-Tecnológico, elaborar um guia prático que compile legislação, documentos e ferramentas essenciais, sugira cursos gratuitos para capacitação e forneça diretrizes para o uso da plataforma Transferegov.br.	Pesquisa documental online em sites governamentais para compilar legislações, documentos e ferramentas, além de identificar cursos gratuitos e manuais para o uso da plataforma Transferegov.br.
Pergunta de investigação	Como está ocorrendo a execução dos recursos oriundos de transferências voluntárias, concretizadas por meio de contratos de repasse, entre a União e os municípios de Rondônia?	
Teoria central	Federalismo fiscal	
Dados da pesquisa	586 contratos de repasse (nº total de CRs firmados entre a União e os municípios do Estado de Rondônia no período de 2012 a 2022)	
Recorte temporal	2012 a 2022	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, adentra-se no cerne da pesquisa, explorando, inicialmente, o panorama dos contratos de repasse celebrados pela União com os municípios do Estado de Rondônia. Por meio de um exame criterioso, busca-se não apenas quantificar, mas também compreender as dinâmicas que envolvem a execução destes contratos. Dando ênfase ao tempo de conclusão que, como delineado na metodologia, equivale ao prazo de vigência do instrumento, e aos valores de investimento, tanto os previamente estipulados quanto os efetivamente realizados, esta seção desvela os desafios enfrentados e as conquistas alcançadas no cenário de transferências voluntárias no Estado. Ao adentrar nesses aspectos, objetiva-se fornecer uma visão amplificada, que possa servir de alicerce para futuras tomadas de decisão e estratégias de gestão na esfera das transferências intergovernamentais.

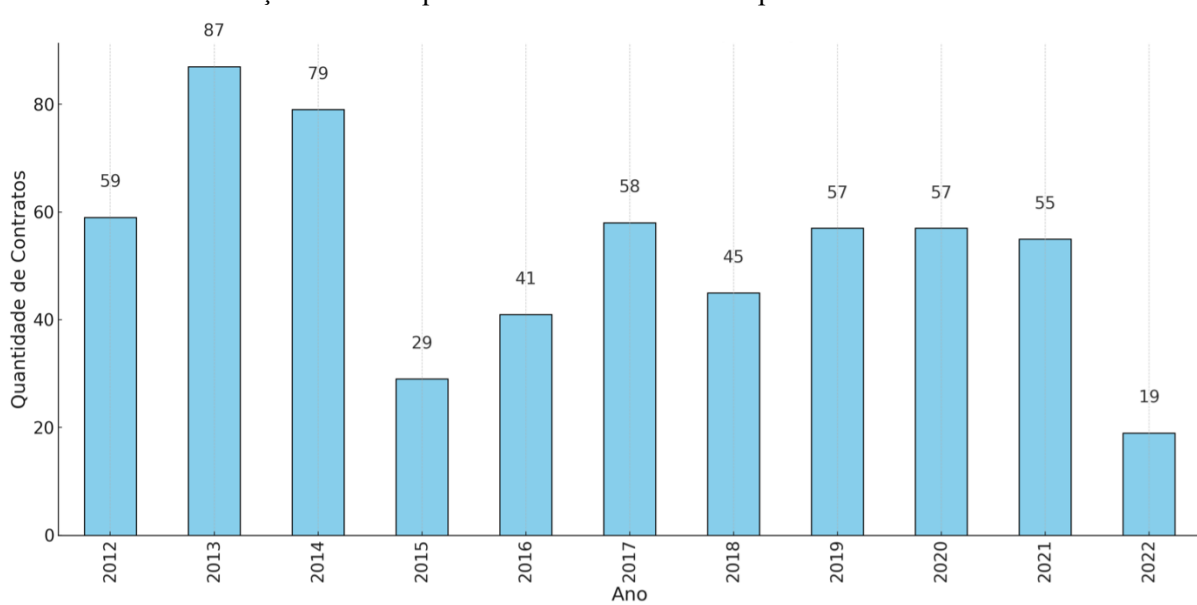
4.1 Panorama dos contratos de repasse celebrados no período de 2012 a 2022

Para proporcionar uma visão abrangente sobre a situação dos contratos de repasse, recorreu-se aos dados oriundos do Painel Transferegov.br, com referência à data de 05 de agosto de 2023, cujo processo de extração está descrito no segmento metodológico deste trabalho. As informações primárias, obtidas a partir deste instrumento gerencial, refletem a realidade específica da data de coleta.

O subtópico a seguir tem o intuito de elucidar as quantidades de contratos de repasse celebrados por exercício financeiro e município beneficiário.

4.1.1 Quantidades

Ao longo do período compreendido entre 2012 e 2022, estabeleceram-se 586 contratos de repasse com os municípios situados em Rondônia. A distribuição anual desses instrumentos é elucidada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução anual da quantidade de contratos de repasse celebrados entre 2012 e 2022

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A análise ao longo do tempo mostra uma flutuação na formalização desses contratos, com altas significativas em 2013 e 2014, na qual se registraram 87 e 79 operações, respectivamente. Em contraste, o ano de 2022 viu um declínio acentuado, com apenas 19 novos contratos de repasse formalizados. Em média, cerca de 53 contratos foram estabelecidos anualmente durante o período analisado. Detalhes adicionais sobre a quantidade de contratos por ente municipal foram abordados no próximo subtópico.

É interessante notar que os anos de 2013 e 2017, que antecederam eleições presidenciais no Brasil, mostram um aumento na quantidade de contratos formalizados em relação ao ano anterior. Embora essa observação não seja o foco principal desta dissertação, sugere a possibilidade de municípios alinhados com o partido presidencial receberem mais recursos. Essa hipótese, que necessita de estudos adicionais para sua confirmação, é apoiada por pesquisas recentes, como as de Lui e Miquelino (2023), Luz *et al.* (2022), Carneiro, Costa e Peixe (2020) e Pereira *et al.* (2020). Esses estudos indicam que municípios em sintonia com o governo federal tendem a ser beneficiados com volumes mais expressivos de recursos.

4.1.2 Valores globais iniciais estabelecidos

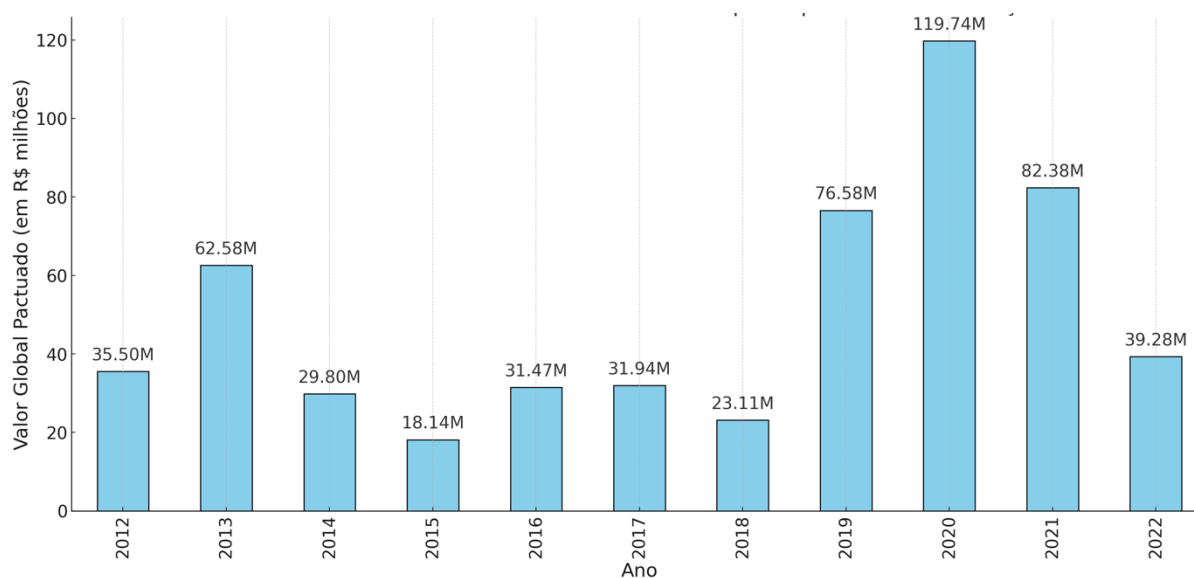
No intervalo temporal de 2012 a 2022, os municípios de Rondônia celebraram contratos de repasse que somam um montante global de R\$ 550.533.204,86. Essa quantia é composta

tanto por valores oriundos de repasses da União quanto por contrapartidas financeiras dos respectivos entes beneficiários, as quais são determinadas pela respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigor no momento da celebração de cada instrumento. Comumente, observa-se que municípios de menor densidade populacional tendem a ter uma contrapartida financeira menos expressiva, chegando, em certas situações, a ser inexistentes.

Para ilustrar essa dinâmica, a Lei nº 14.436 de 2022, que estabelece diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2023, no que tange às transferências voluntárias, estabelece que os municípios contribuam com percentuais que oscilam entre 0,1% e 20% do valor estipulado no instrumento de transferência, de acordos com suas peculiaridades (Brasil, 2022b, art. 89, § 4º).

No entanto, para o escopo deste estudo, não se buscou à segregação entre os valores de repasse e contrapartida. Optou-se por concentrar-se nos montantes globais de investimento, visto que essa distinção não se mostra substancial para o alcance dos objetivos desta pesquisa. A distribuição anual destes valores pode ser examinada no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Distribuição anual dos valores globais previstos para contratos de repasse (em R\$) de 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

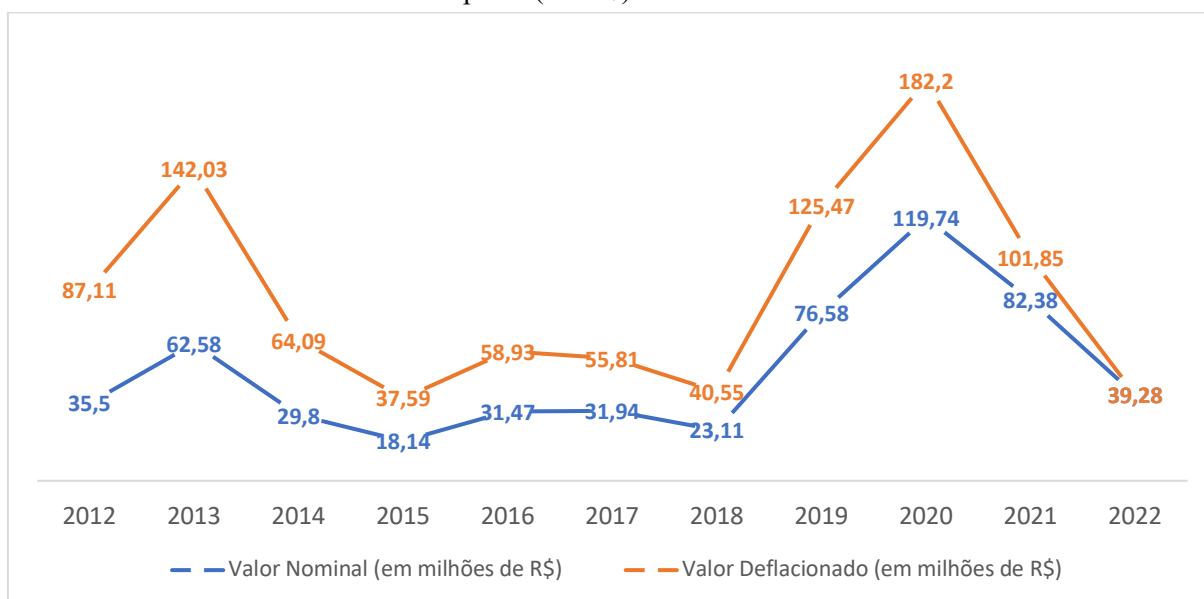
O Gráfico 2 representa o somatório do valor global inicialmente acordado para cada contrato de repasse, segmentados por ano de celebração, e oferece uma visão da dinâmica financeira desses instrumentos ao longo do período analisado. Flutuações notáveis nos valores

anuais podem indicar que a alocação de recursos é afetada por fatores como condições macroeconômicas, políticas orçamentárias e prioridades estratégicas.

Por exemplo, o ano de 2015 marcou a menor alocação de recursos, totalizando R\$ 18,14 milhões. Esse declínio pode estar diretamente relacionado ao período de recessão econômica que o Brasil enfrentava. Em contraste, 2020 registrou a maior alocação de recursos, totalizando R\$ 119,74 milhões, possivelmente em resposta à declaração de estado de calamidade pública, exigindo um aumento nos gastos públicos. Em média, foram celebrados cerca de R\$ 50 milhões por ano.

No Gráfico 3, além dos valores nominais, apresenta-se também os valores deflacionados utilizando o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base em agosto de 1994, valor médio do ano, convertido a preços de dezembro de 2022. Tal metodologia possibilita uma análise comparativa da série histórica em termos de valores reais.

Gráfico 3 - Distribuição anual dos valores globais nominais e deflacionados previstos para contratos de repasse (em R\$) de 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa¹⁹.

Constata-se que a trajetória dos valores reais mantém a tendência observada nos valores nominais, identificando-se picos de maior volume financeiro nos anos de 2020, 2019 e 2013.

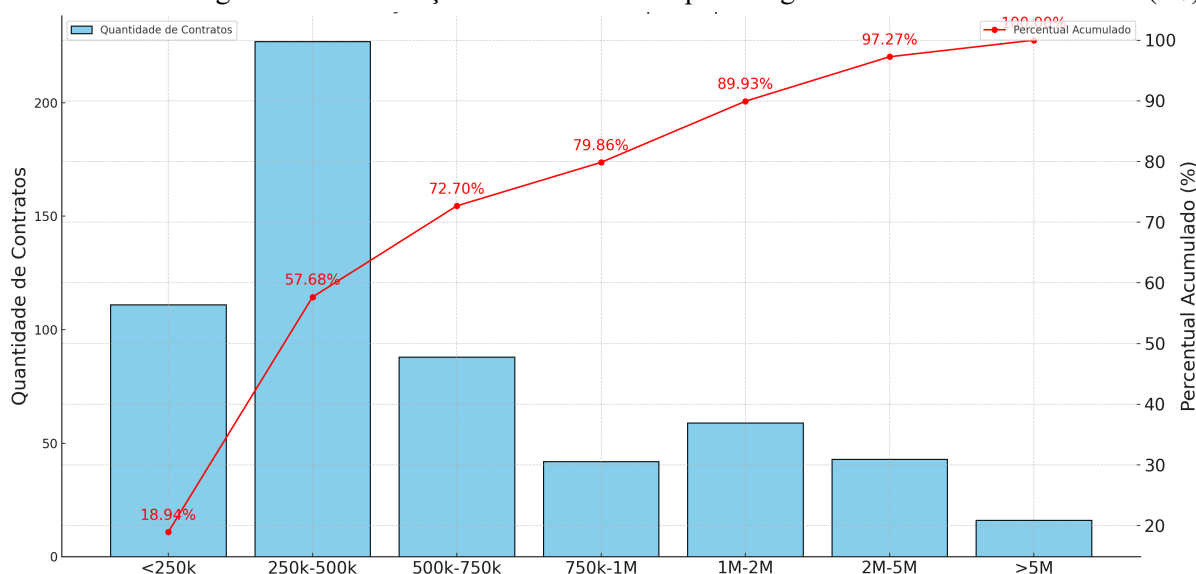
¹⁹ Valores deflacionados a preços de dez/2022 (IGP-DI/FGV)

Ademais, o exercício fiscal de 2015, quando considerado em termos reais, destacou-se como o período de menor volume financeiro na série histórica analisada.

No contexto da amostra analisada, nenhum contrato isolado demonstrou um valor tão significativo frente a soma global de cerca de R\$ 550 milhões. O maior contrato (CR nº 80001/2013²⁰), no valor de R\$ 20,8 milhões, foi firmado com o município de Cacoal em 2013 e ainda está em execução²¹. Notavelmente, o segundo maior contrato (CR nº 894015/2019²²), celebrado com o município de Ji-Paraná em 2019 e no valor de R\$ 15,67 milhões, foi posteriormente anulado. Ambos os contratos visam à construção de unidades especializadas de saúde. Os valores globais das demais operações são iguais ou inferiores a R\$ 10 milhões.

A média dos valores dos contratos de repasse é de R\$ 939,48 mil, enquanto a mediana é de R\$ 426,04 mil. Um histograma foi elaborado para examinar a distribuição desses contratos, categorizados por faixas de valor, conforme ilustrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Histograma da distribuição de contratos de repasse segundo faixas de valor em reais (R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

²⁰ Disponível em:

<https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDePropostaDetalharProposta.do?idProposta=820274&Usr=guest&Pwd=guest> Acesso em: 05 set. 2023.

²¹ Situação em 05 de agosto de 2023, data da extração dos dados para a pesquisa.

²² Disponível em:

<https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDePropostaDetalharProposta.do?idProposta=1520865&Usr=guest&Pwd=guest> Acesso em: 05 set. 2023.

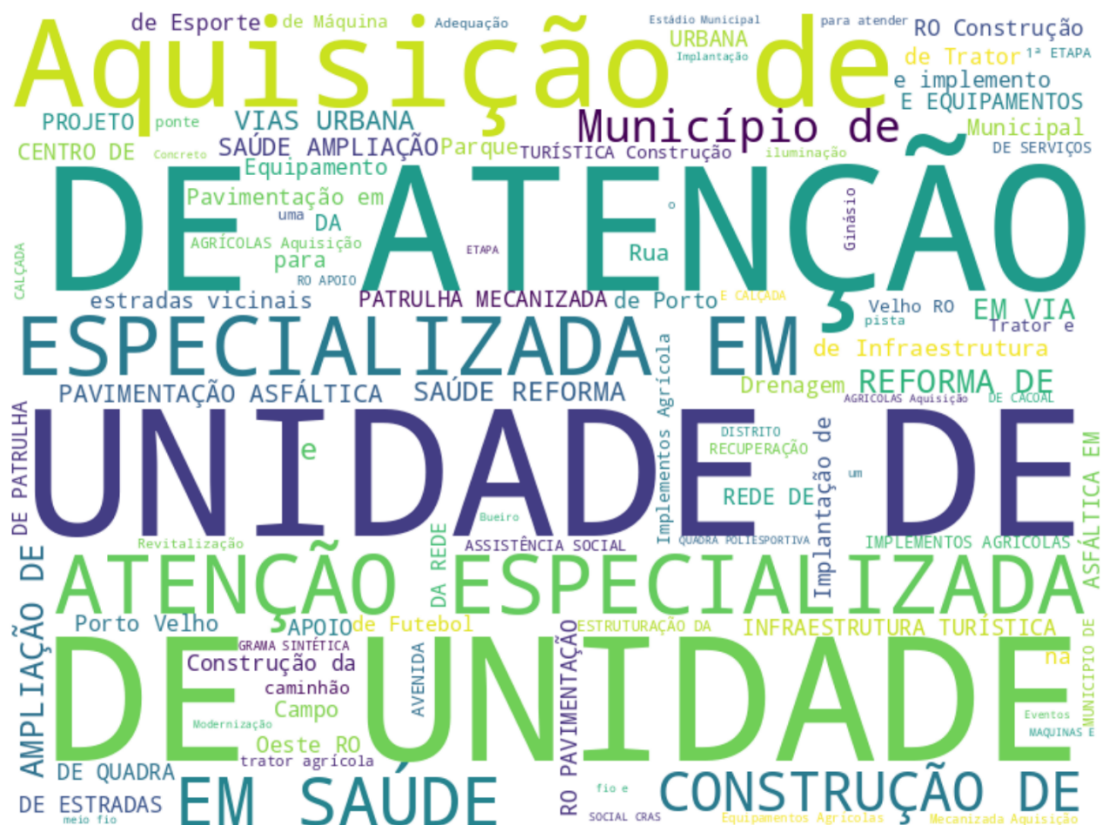
O histograma demonstra que a grande maioria dos contratos (72,70%) se encontra na faixa de valor de até R\$ 750.000,00. Isso pode sinalizar uma abordagem estratégica de diversificação dos investimentos em projetos de menor envergadura, ou ainda refletir as características intrínsecas dos objetos comuns em contratos de repasse.

Segundo o relatório de avaliação das transferências voluntárias elaborado pela Controladoria Geral da União para o período entre 2008 e 2016, em âmbito nacional, constatou-se que 84,22% dos instrumentos estavam avaliados em até R\$ 750 mil (Brasil, 2018, p. 14). Esse dado sugere que a predominância de instrumentos de menor valor financeiro é uma característica que se estende além de Rondônia, sendo uma tendência observada em todo o País.

Esses contratos de menor valor, enquadrados na PI nº 424 de 2016, possuem certas vantagens, como a liberação total de créditos após a aprovação do processo licitatório e uma simplificação no processo de acompanhamento por parte do órgão concedente ou mandatária.

Para entender melhor a natureza das obras financiadas em Rondônia por meio de contratos de repasse, uma análise de palavra-chave foi conduzida, cujos resultados são apresentados na Figura 13.

Figura 13 - Nuvem de palavras representando os objetos dos contratos de repasse



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A análise da nuvem de palavras indica um foco predominante em iniciativas relacionadas à área da saúde, especialmente com a frequente aparição de termos como “Unidade”, “Atenção Especializada”, e “Saúde”. Além disso, a palavra “aquisição” é notável, apontando para uma ênfase na compra de equipamentos, incluindo tratores e outras máquinas agrícolas. No contexto de infraestrutura, o termo “pavimentação asfáltica” também se destaca.

É interessante notar que o Ministério da Saúde padroniza a nomenclatura dos projetos como “Unidade de Atenção Especializada em Saúde”, modificando apenas qualificadores como “Construção”, “Ampliação” ou “Reforma”. No caso dos municípios de Rondônia, foram firmados contratos para a ampliação de unidades de atenção especializada em saúde (50 ocorrências), sua reforma (47 ocorrências), e construção (23 ocorrências).

No que diz respeito a projetos de infraestrutura, foram identificados 78 contratos que incluem “pavimentação”, 24 com “quadras”, 17 com “ginásios”, e 7 com “teatros”. Além disso, há pelo menos 35 contratos voltados para a aquisição de tratores e 38 para outros tipos de equipamentos.

Para facilitar a compreensão, a Tabela 2 exibe o número de contratos de repasse categorizados por órgão concedente, bem como o valor global desses instrumentos.

Tabela 2 - Quantidade e valor total dos contratos de repasse segmentados por Órgão Concedente

Órgão Concedente	Quantidade de CRs	Valor Total (R\$)
Ministério das Cidades	92	204.265.030,77
Ministério da Saúde	123	149.199.441,61
Ministério da Agricultura e Pecuária	170	62.695.863,63
Ministério do Esporte	95	45.042.894,06
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	34	43.272.228,53
Ministério do Turismo	54	38.569.304,92
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome	18	7.488.441,34
Total	586	550.533.204,86

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

O Ministério das Cidades emerge como o principal financiador para os municípios de Rondônia, com um aporte que ultrapassa os R\$ 200 milhões. Este órgão se especializa predominantemente em financiar projetos focados na infraestrutura urbana. Seguindo de perto, o Ministério da Saúde se posiciona em segundo lugar, destinando quase R\$ 150 milhões distribuídos em 123 contratos de repasse.

Em terceiro lugar em termos de valores repassados, mas notavelmente em primeiro quanto ao volume de operações, está o Ministério da Agricultura e Pecuária. A sua atuação se destaca especialmente no financiamento de tratores, máquinas e outros equipamentos agrícolas, cujos contratos de repasse são de menor montante financeiro.

Por outro lado, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome apresenta o menor número de contratos de repasse, bem como o menor montante financeiro acordado. A maior parte desses contratos está direcionada para a construção ou ampliação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Finalmente, é relevante realizar uma última verificação acerca do valor global e do número total de instrumentos firmados pelos municípios de Rondônia, no período que abrange os anos de 2012 a 2022, conforme ilustrado no Quadro 10.

Quadro 10 - Resumo quantitativo e financeiro dos contratos de repasse celebrados pelos municípios de Rondônia (2012-2022)

Município	Valor Total (R\$)	Qtde CRs	Município	Valor Total (R\$)	Qtde CRs
JI-PARANA	72.032.127,31	37	CABIXI	5.057.137,14	10
PORTO VELHO	59.170.131,02	29	CACAULANDIA	4.921.463,64	5
CACOAL	50.898.984,32	19	ALVORADA D'OESTE	4.681.453,80	6
ROLIM DE MOURA	47.858.136,97	27	COSTA MARQUES	4.665.628,00	14
VILHENA	35.410.095,60	16	CUJUBIM	4.646.479,56	11
MACHADINHO D'OESTE	21.966.497,50	11	SERINGUEIRAS	4.369.291,91	10
JARU	15.357.761,77	15	MONTE NEGRO	4.240.877,98	9
CEREJEIRAS	14.213.913,48	14	CORUMBIARA	4.103.909,12	8
ARIQUEMES	12.966.206,66	11	PRIMAVERA DE RONDONIA	4.066.310,76	8
BURITIS	12.478.129,57	12	ALTO PARAISO	3.983.038,69	12
OURO PRETO DO OESTE	12.411.321,78	13	SAO MIGUEL DO GUAPORE	3.616.918,56	13
GUAJARA-MIRIM	11.214.000,78	11	TEIXEIROPOLIS	3.407.798,72	6
COLORADO DO OESTE	10.727.973,91	17	URUPA	3.026.181,45	9
ALTO ALEGRE DOS PARECIS	10.272.889,00	13	CANDEIAS DO JAMARI	2.987.337,50	5
ALTA FLORESTA D'OESTE	10.094.740,56	21	CASTANHEIRAS	2.863.537,85	3
NOVA BRASILANDIA D'OESTE	8.733.136,19	17	MIRANTE DA SERRA	2.779.643,96	9
NOVA MAMORE	7.775.873,00	10	VALE DO PARAISO	2.413.962,34	7
PIMENTA BUENO	7.519.120,10	13	SAO FELIPE D'OESTE	2.390.571,03	5
PRESIDENTE MEDICI	7.388.054,28	13	NOVO HORIZONTE DO OESTE	2.081.861,48	6

Município	Valor Total (R\$)	Qtde CRs	Município	Valor Total (R\$)	Qtde CRs
SANTA LUZIA D'OESTE	6.426.116,02	13	NOVA UNIAO	1.880.846,00	5
ITAPUA DO OESTE	6.208.740,49	10	VALE DO ANARI	1.847.719,01	7
ESPIGAO D'OESTE	6.031.514,56	10	SAO FRANCISCO DO GUAPORE	1.549.886,24	5
PARECIS	5.650.246,01	13	RIO CRESPO	1.533.762,18	3
MINISTRO ANDREAZZA	5.603.190,00	10	PIMENTEIRAS DO OESTE	1.482.968,00	5
CHUPINGUAIA	5.511.363,50	6	CAMPO NOVO DE RONDONIA	1.465.273,49	5
THEOBROMA	5.229.823,84	14	GOVERNADOR JORGE TEIXEIRA	1.319.258,23	5

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Uma análise dos dados revela diversas observações significativas. É notável que todos os 52 municípios de Rondônia se beneficiaram de contratos de repasse, o que sugere uma alocação de recursos abrangente e equitativa, assegurando oportunidades de investimento local para cada jurisdição. A média de contratos de repasse por município no período examinado é 11,27.

A distribuição dos contratos de repasse entre os municípios apresenta nuances que merecem atenção. O município de Ji-Paraná, que é o segundo mais populoso do estado, lidera tanto em termos de montante financeiro quanto na quantidade de transferências recebidas. Com um total de R\$ 72.032.127,31 distribuídos em 37 operações, Ji-Paraná supera até mesmo a capital, Porto Velho – que tem uma população quase quatro vezes maior, mas recebeu um total de R\$ 59.170.131,02 por meio de 29 transferências.

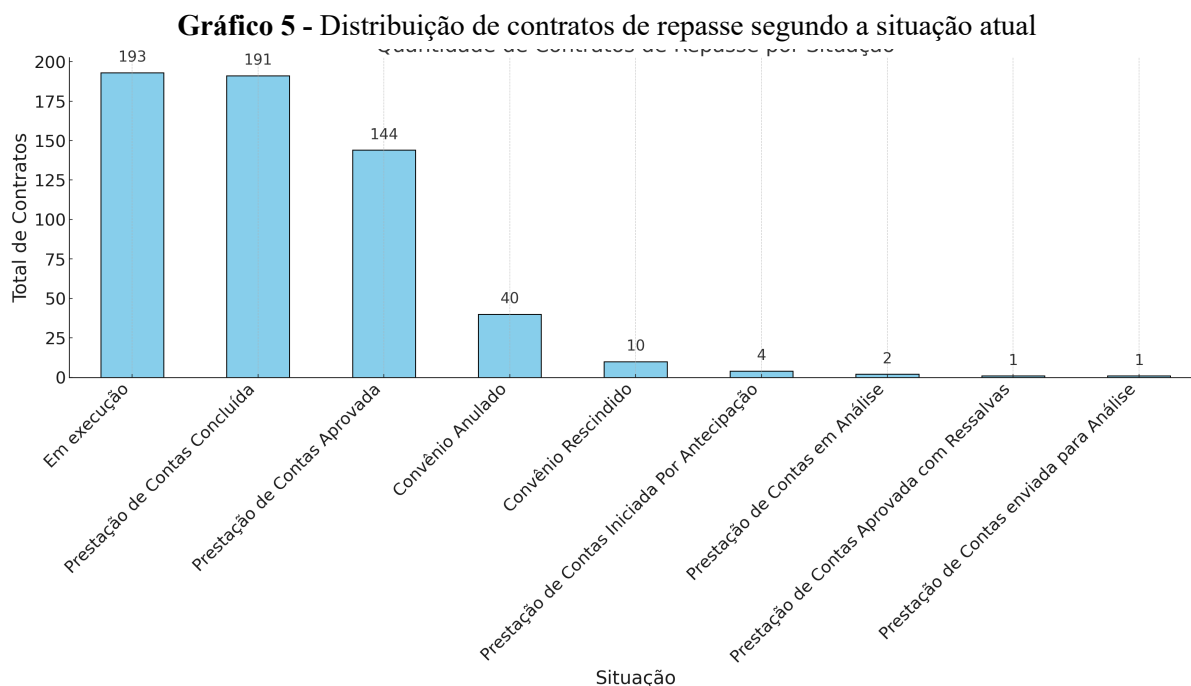
Outros municípios, como Ariquemes e Vilhena, classificam-se respectivamente em nono e quinto lugares em termos de valores totais de contratos de repasse. Este cenário ilustra que a distribuição de recursos não segue estritamente critérios como tamanho populacional ou importância administrativa.

No entanto, é importante ressaltar que os municípios que figuram nas últimas posições em termos de recursos recebidos são, em sua maioria, pequenos, com populações inferiores a 10 mil habitantes, de acordo com dados do censo de 2022 divulgados pelo IBGE²³.

²³ Governador Jorge Teixeira: 8.001; Campo Novo de Rondônia: 8.844; Pimenteiras do Oeste: 2.156; Rio Crespo: 3.471; Vale do Anari: 7.788; Nova União: 6.200; Novo Horizonte do Oeste: 7.667; São Felipe D'Oeste: 5.258.

4.1.3 Situação na data da coleta dos dados

Este segmento de análise destina-se a investigar a situação dos contratos de repasse conforme reportado pela plataforma gerencial, visando identificar as peculiaridades no atual panorama. O Gráfico 5 ilustra, de forma elucidativa, a conjuntura dos 586 contratos de repasse, registrados em 05 de agosto de 2023.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Ao examinar a distribuição dos contratos de repasse com base em sua situação, constata-se que aqueles categorizados como “em execução”, isoladamente, representam a maior parcela. Essa preponderância indica que uma significativa parcela dos instrumentos ainda está ativa, com obras em andamento, contribuindo ativamente para o desenvolvimento e a melhoria de suas respectivas regiões.

Entretanto, um contingente ainda maior de contratos transitou pela etapa de execução, encontrando-se atualmente em alguma das distintas fases da prestação de contas. A predominância de contratos com prestação de contas concluída e aprovada é um sinal positivo, evidenciando aderência às normativas e diligência no manejo dos recursos. É interessante observar que nenhum contrato teve sua prestação rejeitada, ainda que haja um contrato aprovado com ressalvas, o que demanda análise circunstanciada.

Os contratos categorizados como “anulados” ou “rescindidos”, mesmo que não representem a maioria, a sua existência requer uma análise pormenorizada. Estes são instrumentos que, por variadas razões, não atingiram sua finalidade, culminando em recursos subaproveitados e foram, mais à frente, objeto de escrutínio, visando identificar os motivadores.

Sintetizando as informações, e considerando como “concluídos” todos os contratos que alcançaram alguma etapa da prestação de contas, apresenta-se a Tabela 3:

Tabela 3 - Síntese da situação dos contratos de repasse

Situação (em 05.08.2023)	Quantidade	%
Concluído	343	58,53
Em execução	193	32,94
Anulado ou rescindido	50	8,53
Total	586	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Este resumo foi necessário para as etapas subsequentes de avaliação, no qual o foco recaiu tanto sobre os contratos efetivamente concluídos quanto sobre aqueles que foram anulados ou rescindidos, a fim de entender seus respectivos desfechos e motivadores.

Na sequência, a Tabela 4 exhibe a distribuição quantitativa de contratos de repasse, diferenciados por sua situação resumida – concluídos, em execução ou anulados ou rescindidos – em relação ao respectivo ano de celebração.

Tabela 4 – Enquadramento situacional por ano de celebração dos contratos de repasse

Ano	Anulado ou rescindido	Em execução	Concluídos
2012	6	1	52
2013	9	3	75
2014	7	1	71
2015	3	1	25
2016	2	8	31
2017	6	11	41
2018	6	10	29
2019	8	36	13
2020	3	48	6
2021	0	55	0
2022	0	19	0
Total	50	193	343

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

É claramente observável uma tendência de transição natural dos contratos, passando de um estado “Em execução” para “Concluído” à medida que o tempo avança. Esse padrão indica um ciclo de vida esperado aos contratos, no qual os mais antigos, que tiveram mais tempo desde sua celebração, estão em sua maioria finalizados.

Por outro lado, os contratos mais recentes, particularmente aqueles firmados em 2020, 2021 e 2022, apresentam uma predominância no estado de “Em execução”, sendo mais recentes, esses contratos ainda estão em etapas ativas de implementação e, conseqüentemente, ainda não chegaram à conclusão.

No que diz respeito aos contratos anulados ou rescindidos, não foi possível discernir uma tendência clara. Alguns anos apresentam um número maior de ocorrências, como 2013 com nove casos, enquanto 2021 e 2022 não registraram nenhuma ocorrência. Contudo, vale notar que esses contratos são relativamente “novos” e ainda podem ser sujeitos a encerramentos antecipados no futuro.

4.2 Análise da implementação dos contratos de repasse

Nesta seção, adentra-se na investigação sobre a implementação dos contratos de repasse, especificamente no que tange ao tempo de conclusão e valores efetivamente investidos. Para garantir a precisão e relevância da análise, a amostra excluiu contratos anulados, rescindidos ou ainda em execução. Os contratos anulados e rescindidos foram desconsiderados por sua natureza intrinsecamente nula, enquanto os contratos em execução foram excluídos para evitar distorções, dado que ainda estão sujeitos a modificações até sua conclusão.

4.2.1 Tempo médio de conclusão

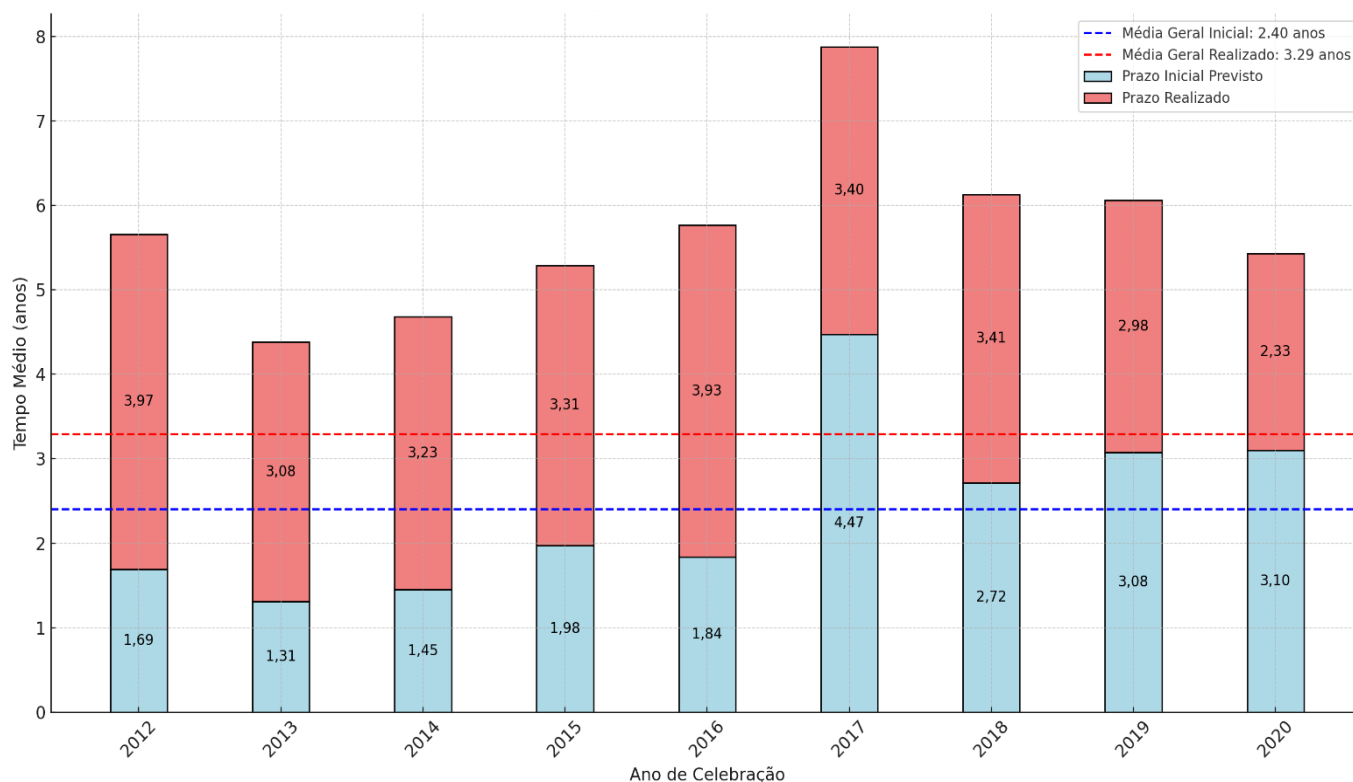
Como estabelecido na metodologia do estudo, os dados primários extraídos do Painel Transferegov.br incluem informações como “Data de Início de Vigência” e “Data de Fim de Vigência”. O termo “Data de Início de Vigência” se refere ao início efetivo do contrato, geralmente coincidente à data de sua celebração. Por outro lado, “Data de Fim de Vigência” indica a data final para o cumprimento dos objetivos acordados no contrato. Vale ressaltar que essa data pode ser prorrogada durante a fase de execução do contrato, e o painel de controle sempre exibe a data final ajustada.

Para aprofundar a análise, foram consultadas as informações de cada contrato de repasse no Transferegov.br, especificamente na seção dedicada às datas. Ali, coletou-se a “Data de Fim de Vigência” inicial, antes de quaisquer prorrogações. Também se identificaram os contratos que registravam uma “Data Antecipada para Prestação de Contas”, sinalizando que alguns contratos foram finalizados antes do prazo máximo estabelecido.

Assim, foi possível calcular tanto o tempo médio planejado para a conclusão dos contratos quanto o tempo realmente necessário para completá-los. No caso do tempo de conclusão efetivo, o cálculo considerou o menor dos dois prazos disponíveis: a “Data de Fim de Vigência” mais recente, nos casos em que houve prorrogações, ou a “Data Antecipada para Prestação de Contas”.

Os resultados dessa análise são ilustrados no Gráfico 6, apresentados por ano de celebração do contrato.

Gráfico 6 - Média de duração para a conclusão dos contratos de repasse: análise temporal de 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

O tempo médio planejado para a conclusão dos contratos de repasse foi estimado em 2,40 anos, mas na prática, esse período se estendeu para 3,29 anos. Isso representa um aumento médio de aproximadamente 0,84 anos (ou 37,08%) em relação ao tempo inicialmente previsto.

Um estudo da Controladoria Geral da União, que analisou o período de 2008 a 2016 em todo o Brasil, encontrou um “tempo médio dos instrumentos” de 5,16 anos, cuja metodologia soma as médias tanto dos instrumentos em “Execução e Atos Preparatórios” quanto em “Prestação de Contas” (Brasil, 2018, p. 16). No entanto, esse mesmo estudo também apresenta dados para instrumentos “Concluídos”, como exibe-se na Tabela 5, com um tempo médio de 3,74 anos. Essa informação permite uma comparação mais direta com o proposto nessa dissertação, apesar de os períodos de estudo e as amostras terem abrangências diferentes.

Tabela 5 – Média de tempo para conclusão das transferências voluntárias, conforme avaliação da Controladoria Geral da União (2008 - 2016)

Médias	Geral	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Execução e Atos Preparatórios	2,53	4,21	3,39	2,78	2,62	2,52	2,55	2,11	1,86	0,99
% existente na fase em fev/2017	36,5%	11,0%	10,4%	11,4%	14,2%	24,1%	41,3%	56,7%	91,8%	97,9%
Quantidade de Contratos	40.074	253	2.155	2.256	1.619	2.353	6.100	6.222	7.507	11.568
Prestação de Contas	2,64	4,25	3,32	2,98	2,45	2,29	1,90	1,81	1,67	1,08
% existente na fase em fev/2017	20,9%	51,5%	26,1%	21,1%	21,3%	26,0%	26,8%	24,7%	5,2%	0,7%
Quantidade de Contratos	22.930	1.180	5.398	4.196	2.427	2.539	3.961	2.717	429	83
Soma Execução e Prest Contas	5,16	8,46	6,71	5,76	5,06	4,81	4,44	3,92	3,53	2,08
% existente na fase em fev/2017	57,4%	62,6%	36,5%	32,5%	35,5%	50,1%	68,1%	81,4%	97,0%	98,6%
Quantidade de Contratos	63.004	1.433	7.553	6.452	4.046	4.892	10.061	8.939	7.936	11.651
Concluídos	3,74	5,93	4,68	3,87	3,46	2,99	2,55	1,90	1,33	0,79
% existente na fase em fev/2017	32,7%	30,5%	49,7%	48,9%	50,3%	41,7%	25,1%	14,0%	1,9%	0,1%
Quantidade de Contratos	35.909	699	10.282	9.702	5.736	4.070	3.705	1.542	159	14
Desconsiderado	5,64	3,62	4,58	5,06	5,75	6,52	7,67	7,92	8,01	8,29
Finalizado c/Problemas	5,87	5,59	5,77	5,73	6,11	6,78	7,69	7,50	8,33	-
% existente na fase em fev/2017	9,9%	6,9%	13,8%	18,6%	14,2%	8,2%	6,8%	4,6%	1,0%	1,3%
Quantidade de Contratos	10.869	158	2.852	3.699	1.615	803	1.006	502	83	151

Fonte: Controladoria Geral da União (Brasil, 2018, p. 16).

Dessa forma, segundo os dados da referida auditoria, o prazo médio de conclusão para os instrumentos concluídos foi de 3,74 anos, enquanto este estudo encontrou um prazo médio de 3,29 anos, cerca de 12% menor. Embora conclusões definitivas não possam ser feitas, esses resultados sugerem que a execução de transferências voluntárias no Estado de Rondônia pode estar ocorrendo de forma mais rápida em comparação com o panorama nacional, mesmo considerando os atrasos observados em relação ao cronograma inicialmente planejado.

Avançando na análise, os contratos foram divididos em dois períodos específicos, cada um regido por uma legislação diferente, para avaliar o impacto dessas normas na prática, no

que tange a vigência desses instrumentos. O primeiro período, de 2012 a 2016, está sob a regulamentação da PI nº 507 de 2011, como mostrado na Tabela 6.

Tabela 6 - Comparação entre os prazos médios de vigência previstos e efetivamente realizados para contratos de repasse, segmentados por ano de celebração (2012-2016)

Ano	Prazo médio previsto (anos)	Prazo médio realizado (anos)	Variação
2012	1,69	3,97	134,91%
2013	1,31	3,08	135,11%
2014	1,45	3,23	122,76%
2015	1,98	3,31	67,17%
2016	1,84	3,93	113,59%
Média	1,65	3,50	112,12%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Ao examinar o período de 2012 a 2016, que é regulamentado pela PI nº 507 de 2011, observa-se que os prazos médios de conclusão consistentemente ultrapassaram os prazos inicialmente planejados, com uma média de atraso de 112,12%. Enquanto a expectativa era de que os contratos levassem em média 1,65 ano para serem concluídos, o tempo médio real foi de 3,50 anos.

Esse padrão de prazos de execução consistentemente mais longos aponta para a necessidade de reavaliar e otimizar os processos de planejamento e implementação. Essa reavaliação poderia incluir um exame mais detalhado dos fatores que levam aos atrasos, bem como a criação de estratégias para minimizá-los.

O período subsequente para análise, que abrange os anos de 2017 a 2022, opera sob as diretrizes da Portaria Interministerial nº 424 de 2016, como indicado na Tabela 7.

Tabela 7 - Comparação entre os prazos médios de vigência previstos e efetivamente realizados para contratos de repasse, segmentados por ano de celebração (2017 a 2020)

Ano	Prazo médio previsto (anos)	Prazo médio realizado (anos)	Variação
2017	4,47	3,40	-23,94%
2018	2,72	3,41	25,37%
2019	3,08	2,98	-3,25%
2020	3,10	2,33	-24,84%
Média	3,34	3,03	-9,28%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

É importante esclarecer que os anos de 2021 e 2022 estão ausentes na Tabela 7 porque, no momento da coleta dos dados, nenhum instrumento celebrado nestes anos havia sido concluído.

No período de 2017 a 2020, sob a regulação da PI nº 424 de 2016, os contratos de repasse foram concluídos mais rapidamente do que o prazo médio inicialmente estimado, cerca de 9,28% mais rápido. A previsão inicial era de um prazo médio de 3,34 anos, mas a conclusão efetiva ocorreu em 3,03 anos. Com exceção dos contratos firmados em 2018, todos os outros foram consistentemente concluídos em um prazo médio menor.

Ao comparar com o período regulamentado pela PI nº 507 de 2011, observa-se um aumento significativo no prazo médio previsto para a conclusão dos contratos de repasse sob a nova portaria, passando de 1,65 ano para 3,34 anos.

Esse aumento pode ser atribuído à PI nº 424 de 2016, que no seu artigo 27, inciso V, estabelece limites de vigência para os instrumentos, variando entre 36 e 60 meses, dependendo do nível do instrumento. Embora a norma prescreva um limite de tempo, espera-se que a vigência seja ajustada de acordo com as necessidades específicas do objeto pactuado. No entanto, na prática, a mandatária tem estabelecido os prazos de vigência com base nos limites máximos definidos pela norma, sem considerar as particularidades do objeto em questão.

O objetivo subsequente desta análise foi examinar os prazos de execução dos contratos de repasse para cada município de Rondônia. Isso permitiu avaliar o desempenho relativo dos municípios no que diz respeito ao cumprimento dos cronogramas inicialmente definidos, conforme ilustrado no Quadro 11.

Quadro 11 - Comparativo dos prazos médios de vigência previstos e efetivamente realizados, por município

Município	Prazo médio de vigência (anos)		Variação %	Município	Prazo médio de vigência (anos)		Variação %
	Previsto	Realizado			Previsto	Realizado	
CHUPINGUAIA	1,15	5,48	376,52%	COLORADO DO OESTE	2,14	3,43	60,28%
VILHENA	1,51	4,74	213,91%	CAMPO NOVO DE RONDONIA	1,05	1,66	58,10%
ALTO ALEGRE DOS PARECIS	1,84	4,85	163,59%	ALTO PARAISO	2,07	3,22	55,56%
CANDEIAS DO JAMARI	1,92	4,96	158,33%	SAO FELIPE D'OESTE	1,29	1,99	54,26%
ALVORADA D'OESTE	2,14	5,34	149,53%	RIO CRESPO	3,14	4,8	52,87%

Município	Prazo médio de vigência (anos)		Variação %	Município	Prazo médio de vigência (anos)		Variação %
	Previsto	Realizado			Previsto	Realizado	
OURO PRETO DO OESTE	1,77	4,39	148,02%	PIMENTA BUENO	2,27	3,47	52,86%
PIMENTEIRAS DO OESTE	1,02	2,47	142,16%	ROLIM DE MOURA	2,42	3,57	47,52%
VALE DO ANARI	1,48	3,45	133,11%	ALTA FLORESTA D'OESTE	2	2,94	47,00%
NOVO HORIZONTE DO OESTE	1,08	2,5	131,48%	VALE DO PARAISO	2,07	2,98	43,96%
CABIXI	1,74	4,02	131,03%	CACOAL	2,36	3,38	43,22%
ESPIGAO D'OESTE	1,65	3,69	123,64%	BURITIS	2,39	3,41	42,68%
JI-PARANA	1,99	4,31	116,58%	PRESIDENTE MEDICI	2,24	3,14	40,18%
GUAJARA-MIRIM	1,68	3,43	104,17%	SAO MIGUEL DO GUAPORE	1,87	2,58	37,97%
CEREJEIRAS	1,87	3,76	101,07%	JARU	2,5	3,43	37,20%
SANTA LUZIA D'OESTE	1,45	2,9	100,00%	ARIQUEMES	2,84	3,82	34,51%
ITAPUA DO OESTE	2,69	5,37	99,63%	CUJUBIM	2,2	2,9	31,82%
CASTANHEIRAS	2,61	5,2	99,23%	URUPA	1,77	2,32	31,07%
MINISTRO ANDREAZZA	1,64	3,06	86,59%	PRIMAVERA DE RONDONIA	1,9	2,42	27,37%
MACHADINHO D'OESTE	2,08	3,88	86,54%	MIRANTE DA SERRA	2,22	2,78	25,23%
NOVA UNIAO	2,35	4,38	86,38%	NOVA MAMORE	2,46	3,06	24,39%
MONTE NEGRO	2,38	4,41	85,29%	THEOBROMA	1,81	2,25	24,31%
GOVERNADOR JORGE TEIXEIRA	1,8	3,28	82,22%	PORTO VELHO	3,32	4,07	22,59%
CORUMBIARA	1,79	3,2	78,77%	COSTA MARQUES	3,12	3,67	17,63%
SAO FRANCISCO DO GUAPORE	1,89	3,2	69,31%	PARECIS	2,23	2,5	12,11%
SERINGUEIRAS	2,03	3,37	66,01%	NOVA BRASILANDIA D'OESTE	2,94	2,9	-1,36%
TEIXEIROPOLIS	1,56	2,51	60,90%	CACAULANDIA	3,46	1,63	-52,89%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

O Quadro 11 foi organizado em ordem decrescente, levando em conta a variação percentual entre o prazo médio previsto e o efetivamente cumprido para os contratos de repasse concluídos em cada município. Esta análise permite denotar sobre potenciais gargalos no processo de implementação dos projetos.

Notavelmente, observou-se uma variação significativa nos prazos. Chupinguaia apresenta a maior discrepância, com o prazo de vigência efetivo sendo 4,7 vezes maior do que o inicialmente previsto. Vilhena e Alto Alegre dos Parecis também mostram prazos efetivos que são, respectivamente, 3,14 e 2,64 vezes maiores do que o inicialmente projetado. Essas variações podem indicar desafios na administração dos contratos, ou eventualmente obstáculos inesperados que surgiram durante a execução. Vale ressaltar que os prazos iniciais nestes municípios eram consideravelmente menores em relação à média geral observada de 2,40 anos, o que contribuiu para essa variação expressiva em relação ao prazo realizado.

Em contrapartida, Cacaulândia e Nova Brasilândia D'Oeste exibiram variações negativas nos prazos, indicando que a execução dos contratos de repasse foi mais ágil do que o planejado. Isso pode ser interpretado como um sinal de eficiência administrativa e, no caso de Nova Brasilândia D'Oeste, de congruência entre o planejamento e a execução, tendo em vista que a variação foi quase nula.

Em síntese, as variações nos prazos de execução dos contratos de repasse revelam nuances sobre a capacidade gerencial dos municípios e os desafios enfrentados durante a implementação dos projetos. Essas informações são fundamentais para orientar políticas de capacitação, planejamento e gestão, visando otimizar o uso dos recursos e maximizar os benefícios para as comunidades atendidas.

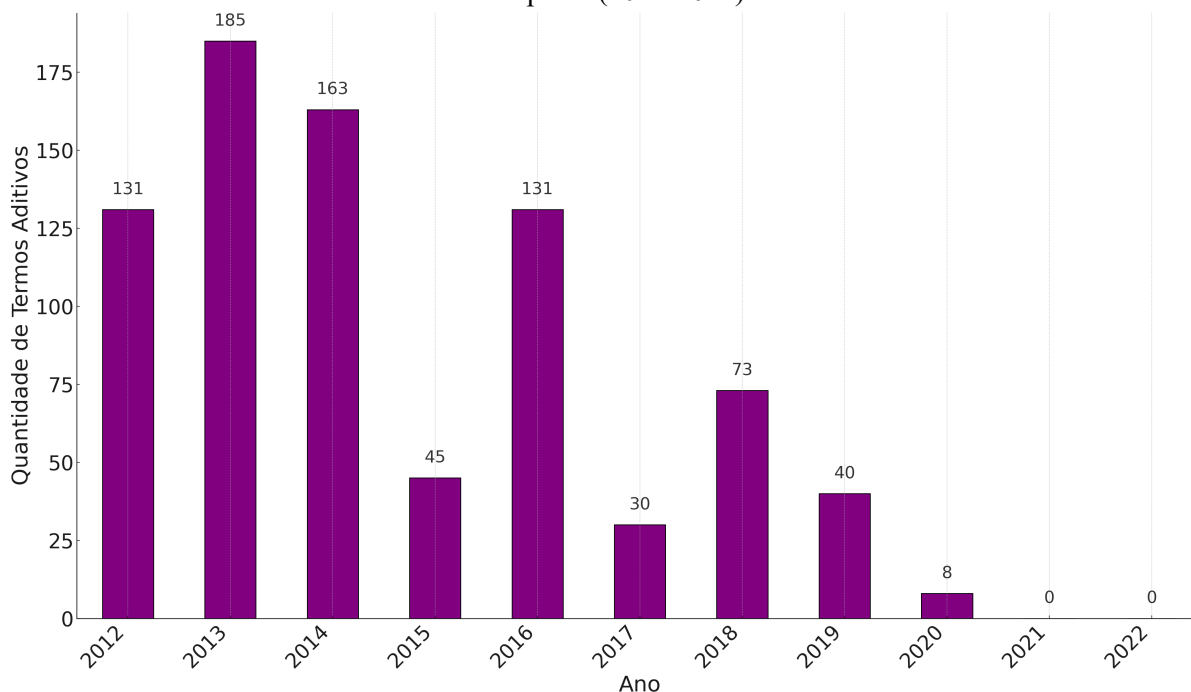
4.2.2 Aditivos de prorrogação de vigência

Além da análise sobre os prazos médios de execução dos contratos de repasse feita no subtópico anterior, torna-se essencial examinar detalhadamente os instrumentos que autorizam a extensão desses prazos. Esses instrumentos são conhecidos como termos aditivos de prorrogação de vigência e devem ser sustentados por justificativas técnicas convincentes. Estas devem esclarecer os motivos que levaram ao não cumprimento dos prazos inicialmente previstos e fornecer uma atualização do cronograma, a ser submetido à avaliação da entidade responsável, no caso concreto, à mandatária da União.

Em contraste com a abordagem anterior, no qual apenas os contratos concluídos (um total de 343) foram considerados, esta análise engloba toda a amostra disponível, que consiste em 586 contratos. O objetivo é obter uma visão mais abrangente do comportamento dos termos aditivos que prorrogam os prazos.

O Gráfico 7, apresentado a seguir, ilustra a quantidade de termos aditivos de prorrogação de vigência, organizados de acordo com o ano em que cada contrato de repasse foi celebrado.

Gráfico 7 - Análise anual da quantidade de termos aditivos para prorrogação de vigência em contratos de repasse (2012-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

No período analisado, foram registrados 806 termos aditivos de prorrogação de vigência, resultando em uma média de 1,38 termo aditivo por contrato de repasse. Nota-se que os anos iniciais do estudo apresentam a maior quantidade desses termos. A título de exemplo, os contratos de repasse firmados em 2013 acumulam até o momento 185 aditivos de prorrogação de vigência.

Há uma tendência nítida de queda na quantidade desses termos a partir de 2017, possivelmente devido à entidade responsável pela contratação adotar os limites máximos de prazo estabelecidos pela PI nº 424 de 2016. Essa prática parece estar contribuindo para a redução do número de termos aditivos relacionados à vigência dos contratos.

É importante ressaltar, no entanto, que muitos dos contratos celebrados em 2020, 2021 e 2022 ainda estão em execução ativa. Certamente, esses contratos ainda operam dentro do prazo de vigência inicialmente acordado. Por essa razão, os contratos de 2021 e 2022 não têm termos aditivos registrados, enquanto aqueles de 2020 contam com apenas 8.

O significativo volume de aditivos de prazo sugere que um amplo conjunto de contratos de repasse não alcança sua conclusão no período originalmente projetado. Esta conjuntura pode

ser influenciada por diversos elementos, como postergações na disponibilização de recursos, adversidades administrativas ou técnicas, e redefinições no escopo dos projetos, provocando reajustes.

Prosseguindo com a análise, passa-se à avaliação quantitativa de termos aditivos de prorrogação de vigência por município durante o período analisado, conforme ilustrado na Tabela 8 subsequente.

Tabela 8 - Quantidade total e média de termos aditivos de vigência por município

Município	Qtde	Média	Município	Qtde	Média
JI-PARANA	64	1,78	SANTA LUZIA D'OESTE	12	1,09
ROLIM DE MOURA	42	1,91	THEOBROMA	12	0,86
PORTO VELHO	34	1,42	JARU	11	0,85
CABIXI	32	3,20	MINISTRO ANDREAZZA	11	1,10
ALTA FLORESTA D'OESTE	30	1,43	NOVA MAMORE	11	1,22
COLORADO DO OESTE	28	1,75	PIMENTA BUENO	11	1,00
ALTO ALEGRE DOS PARECIS	25	1,92	PRESIDENTE MEDICI	11	0,92
ALTO PARAISO	23	1,92	SAO FRANCISCO DO GUAPORE	11	2,20
CEREJEIRAS	23	1,77	URUPA	11	1,22
CACOAL	22	1,22	GOVERNADOR JORGE TEIXEIRA	10	2,00
ITAPUA DO OESTE	21	2,10	VALE DO PARAISO	10	1,67
OURO PRETO DO OESTE	19	1,90	ARIQUEMES	9	1,13
PIMENTEIRAS DO OESTE	19	3,80	CANDEIAS DO JAMARI	9	2,25
MONTE NEGRO	18	2,00	CASTANHEIRAS	9	3,00
VALE DO ANARI	18	2,57	MACHADINHO D'OESTE	9	1,00
ALVORADA D'OESTE	17	3,40	CHUPINGUAIA	8	1,33
ESPIGAO D'OESTE	17	1,89	PARECIS	8	0,67
SAO MIGUEL DO GUAPORE	17	1,31	NOVA UNIAO	7	1,75
CORUMBIARA	16	2,00	PRIMAVERA DE RONDONIA	7	0,88
GUAJARA-MIRIM	16	1,60	NOVO HORIZONTE DO OESTE	6	1,20
COSTA MARQUES	15	1,15	TEIXEIROPOLIS	6	1,20
BURITIS	14	1,17	CAMPO NOVO DE RONDONIA	4	1,00
CUJUBIM	14	1,27	SAO FELIPE D'OESTE	3	0,75
NOVA BRASILANDIA D'OESTE	14	0,88	MIRANTE DA SERRA	2	0,29
SERINGUEIRAS	14	1,40	RIO CRESPO	2	0,67
VILHENA	13	1,18	CACAULANDIA	1	0,20

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Na Tabela 8, uma coluna ilustra o montante acumulado de termos aditivos relacionados aos contratos de repasse estabelecidos por município até a data de coleta dos dados. Paralelamente, uma segunda coluna expõe a média de termos aditivos. Essa média foi obtida ao se dividir o total de termos aditivos pelo número correspondente de contratos de repasse associados a cada ente municipal.

Primeiramente, observa-se uma variação significativa na média de termos aditivos entre os municípios. Enquanto alguns municípios, como Pimenteiras do Oeste, apresentam uma média elevada de 3,80 aditivos por contrato, outros, como Cacaulândia, têm uma média consideravelmente mais baixa, de 0,20. Essa variação pode ser indicativa de diferenças nos modos de gestão, na complexidade dos projetos ou nas capacidades técnicas e administrativas dos diferentes municípios.

Adicionalmente, ao considerar a média geral de termos aditivos por contrato de repasse, que se situa em 1,38, percebe-se que muitos municípios estão acima desta média. Esse fato sugere que, em diversas localidades, os prazos inicialmente estabelecidos nos contratos de repasse tendem a ser subestimados, ou que enfrentam desafios inesperados ao longo da execução dos projetos.

O município de Ji-Paraná, por exemplo, com uma média de 1,78 aditivo por contrato, reflete um cenário em que, apesar de estar acima da média geral, ainda assim se posiciona melhor do que municípios como Pimenteiras do Oeste. Uma interpretação possível é que Ji-Paraná, por ser um município de maior porte, poderia contar com melhores recursos técnicos e administrativos, minimizando as necessidades de prorrogações em comparação com municípios menores. No entanto, ainda assim, o número de aditivos demonstra desafios na gestão e implementação de projetos.

Concluindo, a análise dos termos aditivos por município destaca a complexidade envolvida na gestão dos contratos de repasse. A necessidade frequente de prorrogações aponta para a relevância de aprimorar o planejamento, a capacitação técnica e a gestão desses contratos, de modo a alinhar as expectativas iniciais com as realizações práticas. Estudos futuros poderiam focar em análises qualitativas, buscando compreender as razões específicas por trás das prorrogações em diferentes contextos municipais.

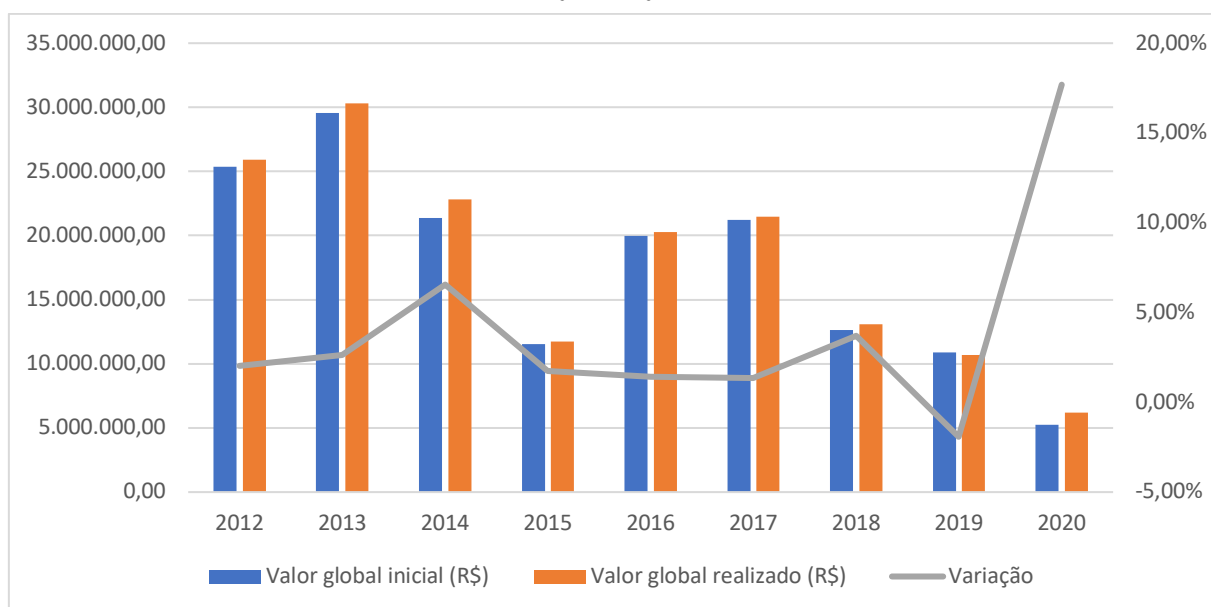
4.2.3 Valores globais efetivamente investidos

Nesta seção, o foco recai sobre a análise dos valores globais efetivamente investidos. No subitem 4.1.1.2, que aborda os “Valores Globais Iniciais Estabelecidos”, foi delineado o cenário inicial, detalhando o planejamento financeiro previsto para a execução dos contratos de repasse. Neste momento, a investigação direciona-se para a mensuração dos montantes que, de fato, foram necessários à conclusão dos objetos. Salienta-se que, à semelhança da abordagem adotada na discussão sobre o tempo médio de conclusão, esta análise considerou exclusivamente os contratos de repasse concluídos. Esse recorte permite avaliar os valores concretamente investidos na implementação desses instrumentos.

Entre 2012 e 2022, foram concluídos 343 contratos de repasse. O valor total inicialmente estimado para esses contratos era de R\$ 157.841.157,86. No entanto, após a execução completa, o valor final atingiu R\$ 162.499.101,51, o que representa um aumento de 2,95% em relação ao orçamento original. Contrastando com as significativas variações de tempo na execução dos contratos, a flutuação no valor global investido foi bastante modesta.

O Gráfico 8, que se segue, delinea a variação percentual média dos valores, estratificada segundo o ano de formalização dos contratos de repasse.

Gráfico 8 - Variação entre o valor global inicial pactuado e o efetivamente realizado no período de 2012 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

O Gráfico 8 indica que a variação entre os valores globais inicialmente estimados e os valores efetivamente desembolsados foi geralmente pequena, exceto por uma notável

discrepância no ano de 2020. Essa observação se torna ainda mais evidente quando os dados são apresentados de forma segmentada, em um formato similar ao usado na análise dos prazos de execução. Isso permite uma comparação mais clara entre os contratos governados pela PI nº 507 de 2011 e aqueles sob a égide da PI nº 424 de 2016. Para começar, a Tabela 9 apresenta contratos do intervalo de 2012 a 2016 que foram regidos pela PI nº 507 de 2011.

Tabela 9 - Comparativo anual dos valores globais previstos e efetivamente realizados (2012 a 2016)

Ano	Valor global inicial (R\$)	Valor global realizado (R\$)	Variação
2012	25.377.289,54	25.895.853,84	2,04%
2013	29.543.470,82	30.317.008,67	2,62%
2014	21.391.258,85	22.796.554,92	6,57%
2015	11.559.954,00	11.761.593,83	1,74%
2016	19.985.793,30	20.272.865,99	1,44%
Total	107.857.766,51	111.043.877,25	2,95%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Os contratos de repasse celebrados entre 2012 e 2016 alinham-se com a média geral da amostra, mostrando uma variação positiva de 2,95%. Isso representa um modesto aumento no valor global final em comparação ao que foi inicialmente planejado. Notavelmente, nenhum dos anos individuais exibiu uma variação significativa digna de atenção especial.

Esse pequeno aumento é positivo, especialmente considerando que a PI nº 507 de 2011 é menos rígida em relação a mudanças tanto de valor quanto de prazo, se comparada à portaria subsequente, a PI nº 424 de 2016.

Passando à Tabela 10, apresenta-se os contratos celebrados entre os anos de 2017 e 2020 e que são regidos pela PI nº 424 de 2016.

Tabela 10 - Comparativo anual dos valores globais previstos e efetivamente realizados (2017 a 2020)

Ano	Valor global inicial (R\$)	Valor global realizado (R\$)	Variação
2017	21.200.114,90	21.484.080,81	1,34%
2018	12.620.225,60	13.089.183,57	3,72%
2019	10.914.214,91	10.704.621,46	-1,92%
2020	5.248.835,94	6.177.338,42	17,69%
Total	49.983.391,35	51.455.224,26	2,94%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Os contratos de repasse regidos pela PI nº 424 de 2016 também mostraram uma variação média modesta de 2,94%, quase idêntica à média global da amostra. No entanto, o ano de 2020

se destaca com uma variação de 17,69%, sugerindo que alguma operação específica pode ter causado essa discrepância.

É importante ressaltar que a PI nº 424 de 2016 proíbe explicitamente reprogramações resultantes de ajustes ou alterações nos projetos básicos de obras ou nos termos de referência para serviços de engenharia (Brasil, 2016, art. 6º, § 4º). Isso se aplica aos contratos categorizados como níveis I e I-A, que são de menor valor e abrange a maior parte dos instrumentos. No entanto, é válido mencionar que ajustes de valor devido à aprovação do projeto básico pelo concedente ou à atualização de planilhas orçamentárias não são classificados como reprogramações.

Ainda assim, em termos comparativos, a maior rigidez imposta pela PI nº 424 de 2016 não resultou em melhorias significativas em relação aos valores. Curiosamente, a variação percentual média se manteve praticamente, em torno de 2,95%.

Um possível motivo plausível para o modesto aumento de valor encontrado pode ser atribuído a dois fatores. Primeiramente, como a pesquisa revelou, 72,7% dos contratos analisados têm um valor global de até R\$ 750 mil. Estes contratos, especialmente aqueles celebrados a partir de 2017, são restritos pela PI nº 424 de 2016 de serem aditivados. Em segundo lugar, esses ajustes de valor geralmente resultam apenas em um aumento da contrapartida financeira por parte do ente governamental local, uma vez que os recursos de repasse são fixos e raramente deixam um saldo remanescente. Dado este contexto, a administração pública municipal frequentemente acha mais eficaz realizar eventuais aditivos de valor por conta própria, evitando assim a necessidade de análise pela mandatária e a sujeição a trâmites burocráticos.

Avançando na análise, e almejando uma perspectiva municipalizada, apresenta-se a variação média de aditivos de valor por ente federativo, com base em seus respectivos instrumentos concluídos. Esse panorama é elucidado na Tabela 11, subsequente.

Tabela 11 - Média de variação nos aditivos de valor por município

Município	Variação (%)	Município	Variação (%)
THEOBROMA	20,53	PARECIS	0,75
COLORADO DO OESTE	11,13	URUPA	0,72
VILHENA	10,84	MINISTRO ANDREAZZA	0,71
CACOAL	10,43	PRESIDENTE MEDICI	0,69
JI-PARANA	9,60	ALVORADA D'OESTE	0,57

Município	Variação (%)	Município	Variação (%)
NOVO HORIZONTE DO OESTE	7,67	CEREJEIRAS	0,45
ESPIGAO D'OESTE	7,36	MIRANTE DA SERRA	0,35
CACAULANDIA	6,10	CASTANHEIRAS	0,32
MACHADINHO D'OESTE	5,83	ARIQUEMES	0,29
PIMENTA BUENO	3,92	TEIXEIROPOLIS	0,22
ROLIM DE MOURA	3,84	VALE DO PARAISO	0,00
COSTA MARQUES	3,64	SAO FRANCISCO DO GUAPORE	0,00
ALTO PARAISO	3,00	SAO FELIPE D'OESTE	0,00
OURO PRETO DO OESTE	2,71	RIO CRESPO	0,00
NOVA MAMORE	2,71	PIMENTEIRAS DO OESTE	0,00
GOVERNADOR JORGE TEIXEIRA	2,65	JARU	0,00
CUJUBIM	2,31	ITAPUA DO OESTE	0,00
ALTA FLORESTA D'OESTE	2,21	GUAJARA-MIRIM	0,00
ALTO ALEGRE DOS PARECIS	2,06	CHUPINGUAIA	0,00
SAO MIGUEL DO GUAPORE	1,56	CANDEIAS DO JAMARI	0,00
SANTA LUZIA D'OESTE	1,54	CAMPO NOVO DE RONDONIA	0,00
PRIMAVERA DE RONDONIA	1,53	CABIXI	0,00
VALE DO ANARI	1,51	NOVA BRASILANDIA D'OESTE	-0,04
BURITIS	1,34	PORTO VELHO	-0,19
SERINGUEIRAS	1,26	NOVA UNIAO	-0,62
MONTE NEGRO	1,02	CORUMBIARA	-2,25

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Ao analisar a Tabela 11, percebe-se que a variação nos aditivos de valor dos contratos de repasse nos diferentes municípios varia de 20,53% a -2,25%. Theobroma é o que mais se destaca, com uma variação expressiva de 20,53%, seguido por Colorado do Oeste com 11,13%. Quatro municípios tiveram uma pequena variação negativa, próxima de zero. Adicionalmente, 12 municípios não apresentaram nenhuma variação, e nove tiveram uma variação mínima de até 1%. Esses resultados indicam que há dinâmicas distintas nos municípios em relação aos ajustes de valor nos seus contratos de repasse.

4.2.4 Aditivos de valor

A formalização de termos aditivos de valor configura-se como um instrumento administrativo fundamental na gestão de contratos de repasse. Esses aditivos são consolidados

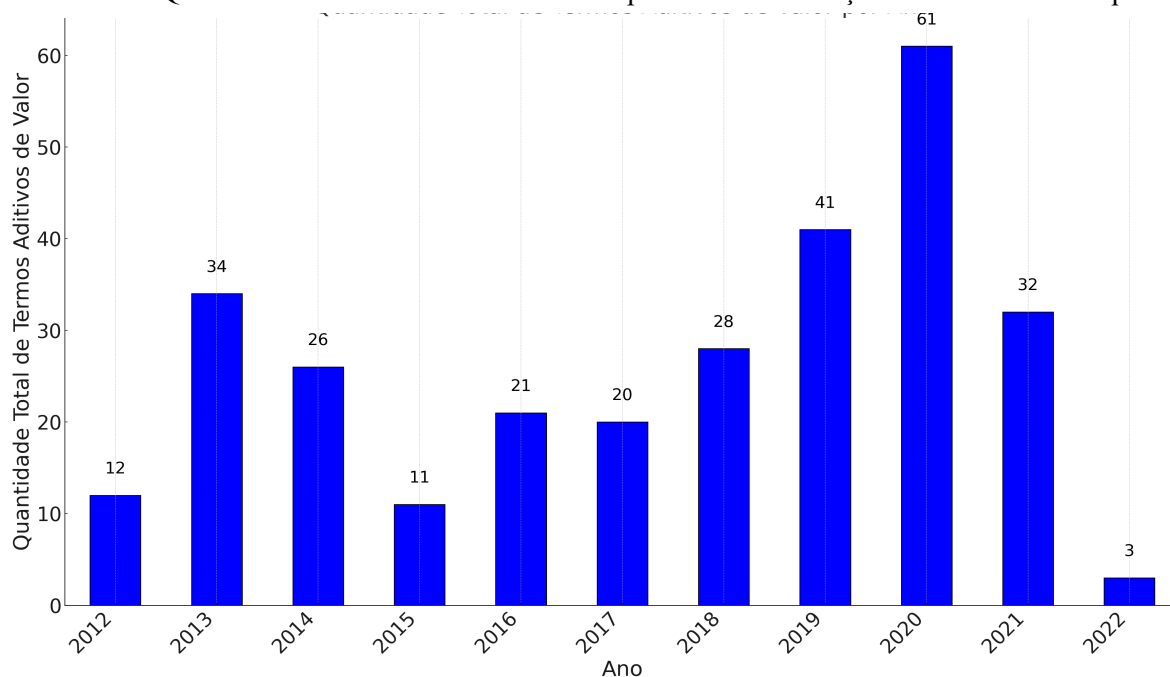
em distintos cenários, destacando-se, sobretudo, a situação subsequente ao aceite do projeto básico pela entidade mandatária. Frequentemente, o contrato de repasse é celebrado com base em uma estimativa preliminar de custos. Posteriormente, com a elaboração detalhada do projeto básico, emerge um orçamento discriminado que pode divergir – seja por acréscimo ou decréscimo – da previsão inicial.

Outra circunstância recorrente que motiva a celebração de termos aditivos refere-se ao desfecho do processo licitatório. A depender das propostas apresentadas, pode-se identificar uma necessidade de ajuste no montante previamente estipulado para o investimento. Além desses contextos, ao longo da execução contratual, eventos imprevistos ou alterações no escopo do projeto podem demandar reprogramações. Estas, por sua vez, podem conduzir a ampliações ou reduções de metas e, conseqüentemente, ajustes nos valores, variando conforme as especificidades do instrumento e o ano de sua formalização.

Diferentemente da análise anterior que focava somente nos contratos finalizados, que somam 343, o estudo a seguir abrange a totalidade da amostra, composta por 586 contratos. A intenção é oferecer uma visão mais completa sobre a dinâmica dos termos aditivos de valor em todos os contratos da amostra.

O Gráfico 9 ilustra a quantificação desses termos aditivos de valor, segmentados de acordo com o ano de celebração de cada contrato de repasse.

Gráfico 9 - Quantidade de termos aditivos de valor por ano de celebração dos contratos de repasse



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Como ilustrado no Gráfico 9, um aspecto notável é que, mesmo com uma variação média modesta de 2,95% nos aditivos de valor, o volume de termos aditivos efetivados é considerável. Em números, foram contabilizados 289 termos aditivos de valor para os contratos de repasse firmados entre 2012 e 2022, até a data em que os dados foram coletados (05 de agosto de 2023), o que perfaz uma média de aproximadamente 0,5 termo aditivo de valor por contrato de repasse. Notadamente, os contratos celebrados em 2020 exibem o maior número de termos aditivos na amostra (61), e foram os que registraram a maior variação em termos de valor, chegando a 17,69%, como observado na Tabela 10.

Ao segmentar essa análise por ente federativo, obtêm-se um panorama mais detalhado, como exposto na Tabela 12.

Tabela 12 – Total de termos aditivos de valor por município em contratos de repasse

Município	Quantidade	Município	Quantidade
JI-PARANA	26	NOVA BRASILANDIA D'OESTE	4
ROLIM DE MOURA	20	MIRANTE DA SERRA	4
PORTO VELHO	19	MACHADINHO D'OESTE	4
COLORADO DO OESTE	14	ITAPUA DO OESTE	4
CACOAL	14	ESPIGAO D'OESTE	4
VILHENA	11	CORUMBIARA	4
CEREJEIRAS	10	ALTO PARAISO	4
JARU	9	TEIXEIROPOLIS	3
BURITIS	9	SAO FELIPE D'OESTE	3
ALTA FLORESTA D'OESTE	9	PIMENTEIRAS DO OESTE	3
PRESIDENTE MEDICI	7	MONTE NEGRO	3
CACAULANDIA	7	ALVORADA D'OESTE	3
ARIQUEMES	7	VALE DO ANARI	2
SANTA LUZIA D'OESTE	6	URUPA	2
PIMENTA BUENO	6	MINISTRO ANDREAZZA	2
COSTA MARQUES	6	GUAJARA-MIRIM	2
CHUPINGUAIA	6	CANDEIAS DO JAMARI	2
ALTO ALEGRE DOS PARECIS	6	CABIXI	2
SAO MIGUEL DO GUAPORE	5	RIO CRESPO	1
OURO PRETO DO OESTE	5	NOVO HORIZONTE DO OESTE	1
NOVA MAMORE	5	NOVA UNIAO	1
CUJUBIM	5	GOVERNADOR JORGE TEIXEIRA	1
THEOBROMA	4	CASTANHEIRAS	1
SERINGUEIRAS	4	CAMPO NOVO DE RONDONIA	1

Município	Quantidade	Município	Quantidade
PRIMAVERA DE RONDONIA	4	VALE DO PARAISO	0
PARECIS	4	SAO FRANCISCO DO GUAPORE	0

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A Tabela 12 mostra uma variação significativa na quantidade de termos aditivos de valor entre os diversos municípios. Por exemplo, enquanto São Francisco do Guaporé e Vale do Paraíso não têm nenhum termo aditivo de valor, outros municípios como Ji-Paraná e Rolim de Moura registram 26 e 20 termos aditivos, respectivamente. Esta discrepância indica que diferentes municípios enfrentam circunstâncias e desafios distintos na implementação de contratos de repasse. Isso poderia sugerir que os projetos nesses municípios são especialmente complexos ou que enfrentam imprevistos que demandam ajustes financeiros. A frequência de revisões contratuais pode apontar para falhas no planejamento ou na elaboração do orçamento inicial dos projetos.

Vislumbra-se, para estudos subsequentes, a pertinência em sondar as motivações subjacentes à formalização de termos aditivos em municípios específicos. Essa empreitada pode desvelar âmbitos passíveis de refinamento e, assim, propiciar diretrizes para uma gestão mais eficiente.

4.3 Identificação dos fatores motivadores para a rescisão e anulação dos contratos de repasse

Em relação ao estado atual da amostra analisada neste estudo, foi constatado que 50 dos contratos de repasse foram classificados como “anulados” ou “rescindidos”, o que corresponde a 8,53% do total de contratos estabelecidos entre 2012 e 2022. Com a exceção dos últimos dois anos da amostra, 2021 e 2022, todos os demais períodos examinados registraram incidências de contratos rescindidos ou anulados.

Este índice de 8,53% contrasta com os 5,64%²⁴ apurados em uma avaliação da Controladoria Geral da União sobre o conjunto de transferências voluntárias realizadas de 2008 a 2016 (Brasil, 2018, p. 16). Também se distancia dos 17% identificados por Moreira (2019)

²⁴ O percentual de 5,64% pode ser localizado na Figura 10 do relatório de avaliação mencionado, que é, na realidade, uma tabela. O valor está situado na célula que intersecta a coluna denominada “Geral” com a linha intitulada “Desconsiderado”.

em um estudo mais específico sobre convênios relacionados a áreas de reforma agrária voltadas para a agricultura familiar, no intervalo de 2012 a 2015.

Estes instrumentos de repasse, por diversas razões, falharam em atingir seus objetivos, resultando em subutilização de recursos. Na sua análise sobre as causas de anulação de convênios, Moreira (2019) apontou que 58% se deviam a problemas técnicos de projeto, 26% a contingenciamentos financeiros, 10% a inadimplência financeira do proponente, 4% não foram informados e 2% se enquadraram em outras categorias.

Ao aplicar a metodologia de análise de conteúdo de Bardin aos documentos coletados no portal Transferegov.br, foi possível categorizar as principais razões à rescisão ou anulação desses contratos de repasse, conforme detalhado na Tabela 13.

Tabela 13 - Categorização dos motivadores de rescisão e anulação dos contratos de repasse

Motivador	Quantidade de ocorrências	Incidência (%)
Não atendimento de cláusula suspensiva	31	62
Extinto por solicitação do convenente	8	16
Extinção por restos a pagar	5	10
Expiração do prazo de vigência	4	8
Cancelamento de empenho	2	4
Total	50	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Antes de adentrar na discussão detalhada de cada categoria identificada, cabe salientar uma inconsistência observada na terminologia. A designação dos contratos de repasse como “anulados” ou “rescindidos” não parece ter sido regida por um critério uniforme. Curiosamente, o mesmo motivo que leva ao término de um contrato pode classificá-lo como “anulado” em uma instância e “rescindido” em outra. Assim, para efeitos desse estudo considerou-se os termos como sinônimos.

É digno de nota que as categorias identificadas neste estudo apresentam diferenças substanciais em relação aos achados de Moreira (2019). No contexto da pesquisa atual, é a Mandatária da União quem identifica as razões e formaliza o término dos contratos, e essas razões são predominantemente de natureza jurídica. Em contrapartida, no estudo de Moreira (2019), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) atua como o concedente e aponta razões que são, em sua maioria, obstáculos de ordem técnica ou financeira.

Essa distinção sugere que os critérios para anulação ou rescisão podem variar significativamente dependendo da entidade responsável pela concessão e da natureza dos contratos em questão.

Retomando a análise baseada nos dados coletados, os resultados indicam que as principais razões para o encerramento dos contratos são as seguintes: Não atendimento de cláusula suspensiva lidera com 31 ocorrências, representando 62% do total; seguido por extinção a pedido do conveniente com oito ocorrências ou 16% do total; extinção por restos a pagar, com cinco ocorrências, 10% do total; expiração do prazo de vigência com quatro ocorrências, ou 8% do total; e, por fim, cancelamento de empenho, com duas ocorrências, correspondendo a 4% do total de casos analisados.

Com relação ao item mais frequentemente citado, o “não atendimento de cláusula suspensiva”, é importante entender o que esta terminologia jurídica implica. A cláusula suspensiva é um mecanismo legal que condiciona o início da execução do contrato à satisfação de determinados requisitos pré-estabelecidos. Esses requisitos devem ser cumpridos dentro dos prazos especificados, sob risco de rescisão do contrato. É comum que contratos de repasse incluam essas cláusulas suspensivas, e toda a legislação relevante para este estudo (incluindo decretos e portarias) prevê essa contingência, variando apenas os prazos estipulados para o cumprimento dessas condições.

Em termos gerais, ao celebrar o contrato, o conveniente se compromete a fornecer diversos documentos e aprovações, como o projeto básico, a licença ambiental prévia ou sua dispensa, emitida pelo órgão ambiental competente, além da comprovação de posse da área sujeita à intervenção. A inclusão desses requisitos visa assegurar que todos os elementos necessários para a execução bem-sucedida do contrato estejam em ordem antes de seu início efetivo.

A remoção da condição suspensiva só é efetuada após o aceite dos documentos pertinentes pela Mandatária da União ou pelo Órgão Concedente. Desde 2019, com a adição de novas funcionalidades ao módulo “Projeto Básico/Termo de Referência” no portal Transferegov.br, todos os documentos requeridos para a remoção dessa condição devem ser inseridos nesse módulo. Além disso, qualquer análise realizada pela Mandatária ou pelo Órgão Concedente também deve ser documentada nessa plataforma, aumentando assim a transparência do processo.

Contudo, vale ressaltar que, especialmente para instrumentos regidos pela PI nº 507 de 2011, existem poucos registros digitais disponíveis no portal. Anteriormente, a documentação

geralmente era submetida em formato físico. Esse cenário limitou um possível desdobramento desta avaliação: quantificar o número de vezes em que o “não atendimento da cláusula suspensiva” ocorreu devido à ausência de apresentação dos documentos necessários pelo convenente – como o projeto básico, a licença ambiental e a comprovação de posse da área – ou devido à rejeição técnica de um desses documentos pela Mandatária.

No primeiro caso, a ausência de apresentação dos documentos implicaria em uma desistência tácita do ente municipal em dar continuidade ao contrato, culminando na perda de sua eficácia após o prazo regulamentar. No segundo cenário, o ente municipal fez a tentativa, mas não conseguiu atender a todas as exigências estabelecidas, seja por razões técnicas, burocráticas ou outras. Essas nuances são importantes para entender as falhas no processo e buscar soluções mais efetivas.

Prosseguindo com a análise, o segundo motivo mais frequentemente identificado para a rescisão ou anulação de contratos é a extinção a pedido do próprio convenente. Esse fenômeno geralmente ocorre quando o contrato ainda está submetido a uma cláusula suspensiva e o ente municipal decide não prosseguir com o acordo, formalizando assim um pedido de distrato. Importante salientar que, nesse cenário, o distrato é efetuado sem gerar ônus financeiros para o convenente.

Uma limitação dessa análise é que não são todos os ofícios que solicitam o distrato estão disponíveis para revisão. Futuras pesquisas poderiam, portanto, investigar mais profundamente os motivos que levam um gestor público a renunciar a recursos financeiros que, em princípio, não representariam um ônus para o município. Este seria um ângulo relevante para entender melhor as dinâmicas e os desafios associados à implementação desses contratos.

Avançando para os motivadores de menor incidência, destaca-se a extinção de contratos devido a “Restos a Pagar”, um mecanismo jurídico estabelecido pela Lei nº 4.320/1964 e regulamentado pelo Decreto nº 93.872/1986, além de suas subsequentes alterações. Especificamente, qualquer despesa que tenha sido empenhada, mas não liquidada até o último dia do ano fiscal (31 de dezembro), é categorizada como “Restos a Pagar”. Esse empenho deve ser liquidado dentro de prazos estabelecidos, sob pena de bloqueio. Esse cenário foi observado em cinco ocorrências no conjunto de dados analisado. Esta informação é relevante pois ressalta a necessidade de um monitoramento rigoroso dos prazos e dos processos fiscais, a fim de evitar a extinção involuntária dos contratos de repasse.

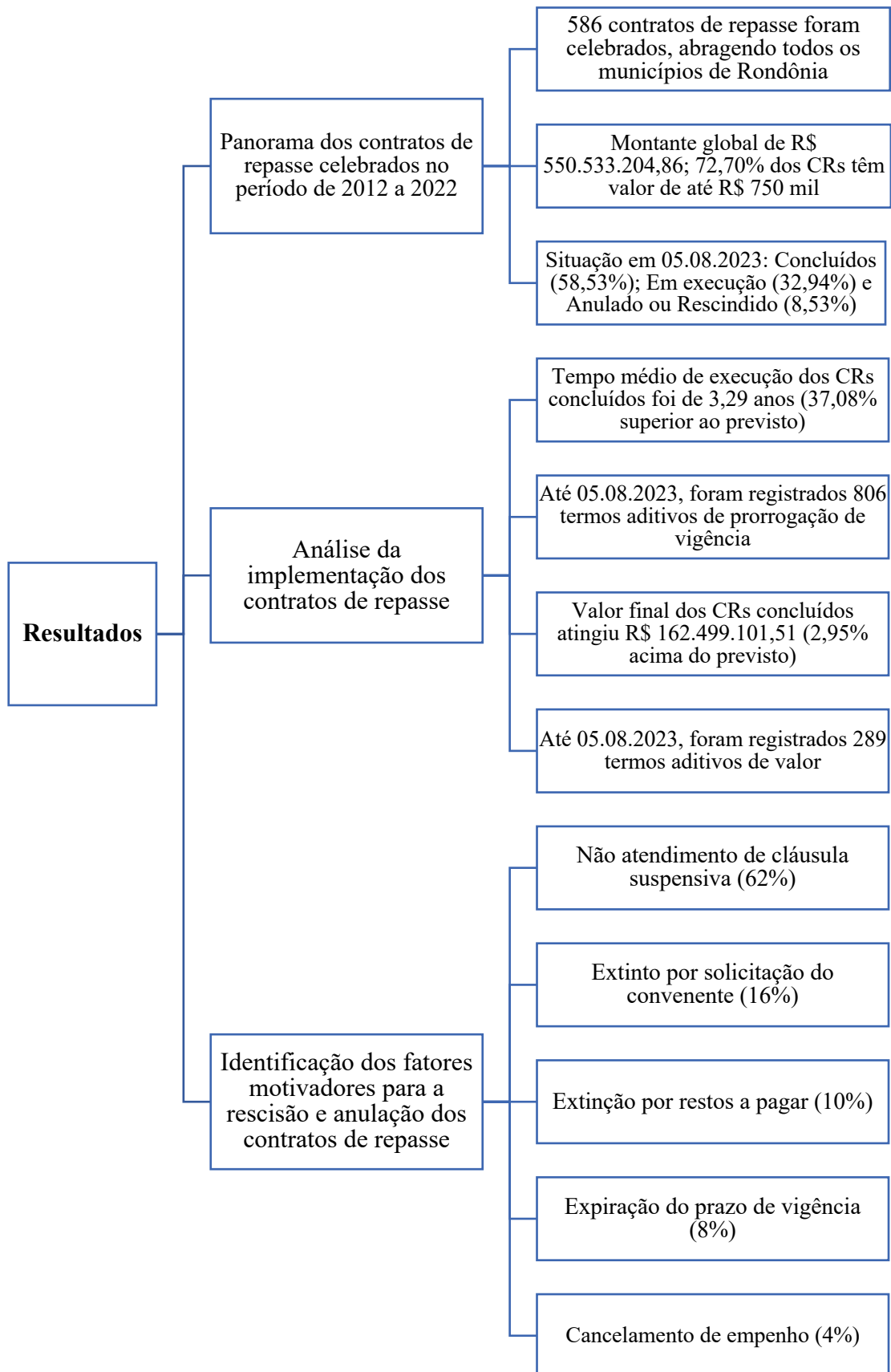
A rescisão devido à expiração do prazo de vigência foi identificada em quatro contratos analisados. Este desfecho pode ser atribuído tanto à falta de monitoramento efetivo dos prazos

quanto à descontinuidade do interesse em seguir com a operação contratual. Essa observação destaca a importância do gerenciamento contínuo e da revisão periódica do status dos contratos, para evitar rescisões involuntárias.

Por último, é notável que o cancelamento do empenho por parte do órgão financiador, neste caso o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, resultou na rescisão de dois contratos de repasse. As razões podem variar, incluindo possíveis contingenciamentos financeiros ou erros administrativos na emissão do empenho.

Na Figura 14, é ilustrada a síntese dos resultados obtidos na pesquisa. Esta representação gráfica tem o intuito de proporcionar uma visualização rápida e integrada dos dados mais significativos revelados pelo estudo.

Figura 14 - Síntese dos resultados da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

5 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

A gestão eficiente das transferências voluntárias é fundamental para assegurar que os recursos destinados realmente fomentem o desenvolvimento e o bem-estar nas regiões alvo. A presente pesquisa identificou um panorama que requer atenção pelos gestores públicos. Por exemplo, o tempo médio para a conclusão de contratos superou o planejado em 37,08%. Além disso, foi registrado um elevado número de termos aditivos – em média, 1,4 por contrato de repasse – e cerca de 62% dos contratos que foram anulados ou rescindidos tiveram como causa o não cumprimento de cláusulas suspensivas.

Esses dados sublinham a necessidade por melhorias em planejamento e capacitação. Com base em uma avaliação detalhada do cenário atual, que inclui revisão de literatura especializada, análise de legislação relevante e experiência prática na operacionalização de contratos de repasse, este trabalho apresenta recomendações voltadas para a otimização dessa gestão.

O objetivo deste Produto Técnico Tecnológico, disponível no Apêndice A e formatado como um guia de fácil consulta, é fornecer orientações e ferramentas para as equipes municipais envolvidas em transferências voluntárias. O guia aborda estratégias para a eficiente elaboração de documentos técnicos e administrativos, além da operacionalização da plataforma Transferegov.br, considerando desafios como a rotatividade das equipes. Destina-se a auxiliar gestores públicos e técnicos na elaboração de projetos alinhados às normativas pertinentes e no uso eficaz da referida plataforma.

É importante salientar que este projeto também atende aos objetivos acadêmicos do PROFIAP, que busca incentivar pesquisas aplicadas com impacto prático na melhoria da gestão pública no Brasil. Portanto, ao fornecer uma análise situacional rigorosa e propor recomendações tangíveis, este trabalho está em plena conformidade com essa missão, contribuindo para uma administração pública mais eficiente, eficaz e transparente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi examinar a execução dos recursos oriundos de transferências voluntárias por meio de contratos de repasse entre a União e os municípios de Rondônia de 2012 a 2022. A pesquisa ofereceu uma visão compreensiva desses contratos, observando fatores como o volume de operações realizadas, montantes financeiros envolvidos, prazos de execução e o estado atual dos contratos, além de investigar as razões às rescisões ou anulações.

Ao longo desse período, foram formalizados 586 contratos de repasse, com uma média anual de cerca de 53 contratos. Notavelmente, os anos de 2013 e 2014 registraram picos com 87 e 79 contratos, respectivamente, enquanto 2022 mostrou uma queda significativa, com apenas 19 novos contratos.

Financeiramente, o montante global atingiu expressivos R\$ 550.533.204,86, o que equivale a uma média de aproximadamente R\$ 50 milhões por ano. Em termos individuais, a média dos valores de contratos foi de R\$ 939,48 mil, com uma mediana de R\$ 426,04 mil. É relevante observar que a maioria esmagadora dos contratos (72,70%) se situou na faixa de valor de até R\$ 750 mil.

No que se refere ao objeto dos contratos, as áreas de saúde, infraestrutura urbana e aquisição de máquinas e equipamentos foram as mais prevalentes. Quando considera-se as fontes de financiamento, o Ministério das Cidades se destaca como o principal apoiador, contribuindo com mais de R\$ 200 milhões. O Ministério da Saúde aparece em seguida, destinando quase R\$ 150 milhões por meio de 123 contratos.

É interessante notar que Ji-Paraná, o segundo município mais populoso do Estado, lidera tanto em termos de recursos recebidos quanto no número de transferências, superando até mesmo o Município de Porto Velho. Este fenômeno indica que a distribuição de recursos não segue necessariamente critérios como tamanho populacional ou importância administrativa.

Quanto ao status dos contratos, até a data da coleta dos dados em 5 de agosto de 2023, 343 contratos foram concluídos, 193 estão em execução e 50 foram anulados ou rescindidos.

O período planejado para a conclusão dos contratos era, em média, de 2,40 anos, mas na realidade, estendeu-se para 3,29 anos, um aumento de aproximadamente 37,08%. Comparativamente, esse aumento é 12% menor que o observado em um estudo similar da Controladoria Geral da União, o qual avaliou transferências voluntárias em todo o Brasil entre 2008 e 2016.

Quando analisa-se o impacto das regulamentações específicas, como as Portarias Interministeriais (PI) nº 424 de 2016 e nº 507 de 2011, observa-se que a primeira resultou em um prazo médio de execução consideravelmente maior, passando de 1,65 para 3,34 anos. No entanto, curiosamente, os contratos sob a égide da PI nº 424 de 2016 foram concluídos abaixo do prazo médio previsto, mostrando uma diminuição de 9,28%.

No que diz respeito à extensão do prazo dos contratos, foram registrados 806 termos aditivos de prorrogação de vigência, com uma média de 1,38 termo por contrato. É notável que os anos iniciais do estudo, especialmente 2013, acumularam a maior quantidade desses termos. A partir de 2017, houve uma queda nítida nesse número, possivelmente influenciada pela adoção de limites máximos de prazo estabelecidos pela PI nº 424 de 2016.

No aspecto financeiro, dos 343 contratos de repasse concluídos entre 2012 e 2022, o valor total passou de um estimado inicial de R\$ 157.841.157,86 para R\$ 162.499.101,51 após a execução completa, um incremento modesto de 2,95%. Essa variação foi consistente, independentemente da regulamentação sob a qual os contratos foram estabelecidos. Adicionalmente, contabilizaram-se 289 termos aditivos de valor até a data da coleta dos dados (5 de agosto de 2023), resultando em uma média aproximada de 0,5 termo aditivo de valor por contrato de repasse.

No que concerne aos 50 contratos de repasse que foram “anulados” ou “rescindidos”, a análise revela um padrão distinto nas causas à terminação desses acordos. O não cumprimento de cláusulas suspensivas emerge como a principal razão, contabilizando 31 ocorrências e representando uma significativa fatia de 62% do total de casos. Isso é seguido pela extinção do contrato por solicitação do próprio convenente, que compreende oito ocorrências ou 16% do conjunto analisado. A extinção por “restos a pagar” registra cinco ocorrências, correspondendo a 10% dos casos. A rescisão devido à expiração do prazo de vigência ocorreu em quatro instâncias, representando 8% do total. Finalmente, o cancelamento de empenho foi a causa em duas ocorrências, perfazendo 4% do universo de contratos rescindidos ou anulados. Estes dados direciona as áreas prioritárias que necessitam de monitoramento e intervenção para otimizar a eficácia da gestão contratual.

Em resumo, o estudo identificou significativas ineficiências na gestão de contratos de repasse, notavelmente o excesso de 37,08% no tempo médio de conclusão e a alta incidência de termos aditivos. Esses pontos sinalizam a importância de refinar o planejamento inicial e compreender as razões para os atrasos frequentes. O processo de transferência é intrinsecamente

complexo, abrangendo as etapas de celebração, execução e prestação de contas, e requer tanto uma preparação detalhada quanto uma gestão eficaz.

O sucesso na execução desses contratos vai além da simples medição do tempo. Envolve também um projeto básico bem estruturado, um processo licitatório transparente e eficaz, e uma abordagem proativa para gerir imprevistos. Pesquisas futuras poderiam adotar métodos qualitativos, como entrevistas com gestores, para explorar as causas dos problemas identificados e oferecer sugestões específicas de melhoria.

Além disso, este estudo sublinha as dificuldades enfrentadas pelos gestores, especialmente em níveis municipais no qual há alta rotatividade de servidores, em entender a legislação em constante evolução relacionada a portarias e decretos. A ferramenta de operacionalização das transferências voluntárias também está continuamente se adaptando, o que, apesar de trazer aprimoramentos, adiciona novos desafios para os usuários.

Gestores municipais também enfrentam a tarefa de gerir diversos tipos de instrumentos de repasse, não apenas federais, mas também aqueles originados em governos estaduais e recursos próprios. Esse cenário complexo amplifica a necessidade de uma gestão bem fundamentada e eficiente.

Para trabalhos futuros, uma análise detalhada das alterações na legislação poderia avaliar o seu impacto prático em diferentes níveis, tanto nacional como regional. Isso permitiria avaliar se as contínuas mudanças estão contribuindo para uma melhoria efetiva no sistema de transferências voluntárias.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. C. M.; KARRUZ, A. P. Transferências voluntárias para ações em segurança pública: o caso do governo mineiro, seus municípios e entidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 12, n. 1, p. 108-132, 2018. DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.900. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/900>. Acesso em: 24 ago. 2023.
- ANDRADE, J. M. D.; SANTOS, K. K. D.; JESUS, G. S. de. Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro. **Interfaces Científicas - Direito**, v. 5, n. 2, p. 29-36, 2017. DOI: 10.17564/2316-381X.2017v5n2p29-36. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/3594>. Acesso em: 27 ago. 2023.
- ARAGÃO, A. S. O princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, n. 237, p. 1-6, 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/44361/44784>. Acesso em: 27 ago. 2023.
- ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6Wvvp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2022.
- BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. da; SOUZA, F. S. R. N. de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v68i3.1406. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>. Acesso em: 24 ago. 2023.
- BARCELLOS, C. V.; NASCIMENTO, R. S.; VIOTTO, R. Processo Eleitoral em Municípios Cearenses e Ocorrência de Ciclos Políticos Orçamentários. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 25, n. 3, p. 524-540, 2023. DOI: 10.51341/cgg.v25i3.2934. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2934>. Acesso em: 24 ago. 2023.
- BARCELLOS, C. V.; NASCIMENTO, R. S.; VIOTTO, R. Processos eleitorais, ciclos político-orçamentários e manipulação da despesa pública. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 20, n. 1, p. 305-330, 2021. DOI: 10.32586/rcda.v20i1.718. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/718>. Acesso em: 23 ago. 2023.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
- BIJOS, D. **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. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>. Acesso em: 15 maio 2022.

BIJOS, D. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 322-350, 2018. DOI: 10.21527/2237-6453.2018.44.322-350. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6298>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023**. [2023a]. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11531.htm#art31. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023**. [2023b]. 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. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mgi-mf-cgu-no-33-de-30-de-agosto-de-2023>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Sobre o Transferegov.br**. [2023c]. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma#:~:text=O%20Sistema%20de%20Gest%C3%A3o%20de,contratos%20de%20repa sse%20e%20termos>. Acesso em: 03 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Transferências Abertas +Brasil**, [2023d]. Brasil. Ministério da Gestão da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painéis Gerenciais Parceriasgov.br**. Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/home/home.html>. Acesso em: 03 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.271, de 05 de dezembro de 2022**. [2022a]. Institui o Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11271.htm#art22. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.436, de 09 de agosto de 2022**. [2022b]. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 13 maio 2022

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019**. Institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.035-de-1-de-outubro-de-2019-219473373>. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União. Exercícios 2008-2016. Relatório n. 201700374**. [2018]. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/11014.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-no-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BUGARIN, M. S.; FERREIRA, I. F.; Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v.61, n.3, 2007. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/1087>. Acesso em: 24 ago. 2023.

CARNEIRO, L. M.; COSTA, M. C.; PEIXE, B. C. S. Receita da transferência de convênios: análise do efeito ano eleitoral nos municípios brasileiros. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 40, n. 1, p. 105-118, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/47922>. Acesso em: 24 ago. 2023.

CASTRO, R. B. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. **EnAPAD**, 2006. <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12994089/eficacia-eficiencia-e-efetividade-na-administracao-publica-anpad>. Acesso em: 24 ago. 2023.

CHAVES, R. S.; CAMPELO FILHO, E.; PINTO, R. S. Panorama das transferências voluntárias brasileiras no período 2008-2016. **Economia & Região**, v. 10, n. 2, p. 139-159, 2022. DOI: 10.5433/2317-627X.2022v10n2p139. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/42672>. Acesso em: 23 ago. 2023.

CORDEIRO, P. R. M.; DANTAS, J. M. M.; PEREIRA, C. C. Transferências voluntárias do governo federal: uma análise sobre a ótica de planejamento, gestão e controle. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 20, n. 38, 2021. DOI:10.48075/revistacsp.v20i38.27335. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/27335>. Acesso em: 24 ago. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005. Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html>. Acesso em: 12 maio 2022.

FERNANDES, R. A.; ARENAS, M. V. dos S.; DE SOUZA, V. B. P.; COSTA, L. P. V.; NASCIMENTO, N. T. A. Transferências voluntárias: impactos e benefícios para o município de Primavera de Rondônia no período de 2017 a 2022. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 14, n. 5, p. 7232-7251, 2023. DOI: 10.7769/gesec.v14i5.2118. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2118>. Acesso em: 24 ago. 2023.

FIGUEIREDO, D. B.; PARANHOS, R.; SILVA, J. A.; ROCHA, E. C.; ALVES, D. P. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 2, p. 205–228, 2014. Disponível em: <http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.2014.018>. Acesso em: 07 set. 2023.

GADELHA, A. L. L.; GOUVEIA, L. B.; MESQUITA, A. A operacionalização das transferências voluntárias no Ceará: um enfoque sobre a gestão do controle interno. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 21, n. 1, p. 304-345, 2022. DOI: 10.32586/rcda.v21i1.796. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/796>. Acesso em: 23 ago. 2023.

GADELHA, A. L. L.; GOUVEIA, L. B.; MESQUITA, A. Transferências voluntárias: aspectos teóricos e práticos no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 20, n. 1, p. 218-253, 2021. DOI: 10.32586/rcda.v20i1.741. Disponível em:

<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/741>. Acesso em: 23 ago. 2023.

GALLO, F. Elementos do processo recente de urbanização da Região Norte do Brasil: a relevância do Ministério da Defesa através de convênios federais para obras de infraestrutura urbana. **Revista Georaguaiá**, v. 3, n. 2, p. 182-197, 2013. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/geo/article/view/4860>. Acesso em: 24 ago. 2023.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOULART, S. O. R. **Transferências voluntárias da união: uma análise de eficiência em municípios mineiros**, 2015. Dissertação de Mestrado, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.fumec.br/xmlui/handle/123456789/680>. Acesso em: 13 maio 2022.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Portal IBGE Cidades@, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>. Acesso em: 24 ago. 2023.

IGNARRA, R. **Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal**, 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11875>. Acesso em: 13 maio 2022.

KLEIN, F. B.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; OLIVIERI, C. As transferências voluntárias do governo federal para a gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo da Região Metropolitana de São Paulo. **Cadernos Metrôpole**, v. 22, n. 48, p. 457-478, 2020. DOI: 10.1590/2236-9996.2020-4806. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2020-4806>. Acesso em: 24 ago. 2023.

LIMA FILHO, S. S.; DAL-COMUNI, S. S. L; LIMA, F. F. O Efeito Flypaper e a Preguiça Fiscal: Uma Análise da Eficiência de Arrecadação Municipal em Relação às Transferências Voluntárias Recebidas. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília, v. 26, n. 1, p. 92-120, 2023. DOI: 10.51341/cgg.v26i1.3018. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/3018>. Acesso em: 23 ago. 2023.

LIMA, F. J. de; CIRQUEIRA, J. C.; PINTO, V. C.; SOUZA, W. A. da R. de. Gerenciamento de Projetos: Um Modelo de Monitoramento e Controle de Projetos Públicos Executados com Recursos de Transferências Voluntárias. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n. 1, p. 102-117, 2017. DOI: 10.5585/gep.v8i1.485. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9663>. Acesso em: 24 ago. 2023.

LOPES, R. G. A.; SETA, M. H. de; BATTESINI, M. Análise das transferências financeiras federais para as ações laboratoriais de vigilância sanitária no Brasil: 2007 a 2016. **Revista Visa em debate**, v. 7, n. 3, p. 14-24, 2019. DOI: 10.22239/2317-269X.01311. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/1311>. Acesso em: 24 ago. 2023.

LUI, L.; MIQUELINO, W. Evolução dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com os entes subnacionais no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 4, p. e266689, 2023. DOI: 10.1590/1806-9479.2022.266689. Disponível: <https://www.revistasober.org/article/doi/10.1590/1806-9479.2022.266689>. Acesso em: 24 ago. 2023.

LUI, L.; SALES, E. R. de. Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 57, n. 3, p. e-2022, 2023. DOI: 10.1590/0034-761220220415. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/89371>. Acesso em: 23 ago. 2023.

LUZ, E. O.; NOSSA, S. N.; FILHO, J. E. B.; MONTE-MOR, D. S. Transferências Voluntárias e o Efeito Flypaper. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 3, 2022. DOI: 10.21118/apgs.v14i3.12321. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/12321>. Acesso em: 23 ago. 2023.

MARCINIUK, F. L.; BUGARIN, M. S.; FERREIRA, D. C.; Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. **Revista Estudos Econômicos**, v. 50, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/154100>. Acesso em: 23 ago. 2023.

MARQUES, F. G. **Transferências Voluntárias da União para os Municípios: Barganha Política ou Políticas Públicas?**, 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30122021-183208/publico/2021_FernandoGoncalvesMarques_VCorr.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 53, n. 1, p. 173-194, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/77803>. Acesso em: 24 ago. 2023.

MOREIRA, D. M. **Avaliação das transferências voluntárias da União em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2019. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/5007>. Acesso em: 17 maio 2022.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da união para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 12, n. 1, p. 181-207, 2013. <http://www.spell.org.br/documentos/ver/10087/a-influencia-da-gestao-de-projetos-na-estrategi--->. Acesso em: 24 ago. 2023.

MOUTINHO, J. da A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 1, p. 151-166, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/58581>. Acesso em: 24 ago. 2023.

MOUTINHO, J. da A.; RABECHINI JUNIOR, R. Aderência entre gestão de projetos e o sistema de gestão de convênios e contratos de repasse (SICONV). **Sistemas & Gestão**, v. 12, n. 1, p. 83–97, 2017. DOI: 10.20985/1980-5160.2017.v12n1.1179. Disponível em: <https://www.revistasg.uff.br/sg/article/view/1179>. Acesso em: 24 ago. 2023.

MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, 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: 24 ago. 2023.

OLIVEIRA FILHO, R. G. Federalismo norte-americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento? **Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP**, n.14, p. 185-198, 2006. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Intertemas_n.14.12.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

PALOTTI, P. L. M.; D’ALBUQUERQUE, R. W.; ENDO, I. C. Relações intergovernamentais após a Constituição Federal de 1988: uma radiografia das transferências voluntárias federais aos municípios. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 36, p. 1-31, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3981/1700>. Acesso em: 24 ago. 2023.

PANTOJA, F. P.; PEREIRA, J. A. R. Transferências Voluntárias da União para os Municípios Brasileiros: Uma Análise da Execução dos Recursos nas Políticas do Setor de Resíduos Sólidos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n.2, p. 111-122, 2018. DOI: 10.21118/apgs.v0i0.5268. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5268>. Acesso em: 24 ago. 2023.

PEREIRA, M. M. de; TORRES, R.; FILHO, R. B.; LIMA, V. S. de. Condicionantes do Acesso às Transferências Voluntárias da União: Evidências para os Municípios do Rio Grande do Sul entre 2008 e 2016. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 14, n. 2, p. 335-361, 2020. DOI: 10.54766/rberu.v14i2.608. Disponível em: <https://revistaaber.org.br/rberu/article/view/608>. Acesso em: 23 ago. 2023.

RAISER, Martin *et al.* **De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade**. Brasília: Banco Mundial, 2017. (Relatório de Pesquisa n. 117392- BR). Disponível em: <https://epge.fgv.br/conferencias/modernizacao-da-infraestrutura-brasileira-2017/files/relatorio-de-volta-ao-planejamento.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2022.

RAMMÊ, R. S. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 10, n. 4, p. 2302-2323, 2015. DOI: 10.14210/rdp.v10n4.p2302-2323. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/8374>. Acesso em: 27 ago. 2023.

REIS, Luciano Elias; NASCIMENTO NETO, José Osório do. O princípio da diferença da teoria da justiça de Rawls face às transferências voluntárias e à gestão associada de serviços públicos pela administração pública: análise indispensável para a distribuição justa de recursos

públicos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-33, 2011. DOI: 10.5102/rbpp.v1i1.1219. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/46833>. Acesso em: 24 ago. 2023.

REZENDE, F. Fiscal federalism in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 15, n. 3, p. 297-310, 1995. DOI: 10.1590/0101-31571995-0834. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/1244>. Acesso em: 27 ago. 2023.

RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9-27, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802403> Acesso em: 25 ago. 2023.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal a brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17041>. Acesso em: 25 ago. 2023.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 4, p. 539-562, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/63583>. Acesso em: 15 maio 2022.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n.3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=621>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3719>. Acesso em: 15 ago 2023.

SOUZA, L. M. **Contratos, Transferências Voluntárias e Gestão de Políticas Públicas**, 2018. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-05072018-123358/publico/CorrigidaLudmila.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

STUCKERT, R. O. **Transferências Intergovernamentais Estratégicas: uma análise para as regiões Sul e Sudeste do Brasil**, 2021. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2021. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/43208/1/2021_RodrigodeOliveiraStuckert.pdf. Acesso em: 15 ago 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União, **Acórdão 1228/2021-Plenário**. Brasília; Sessão de 26 de maio de 2021 (2021).

APÊNDICE A – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO



Guia orientativo sobre Transferências Voluntárias da União

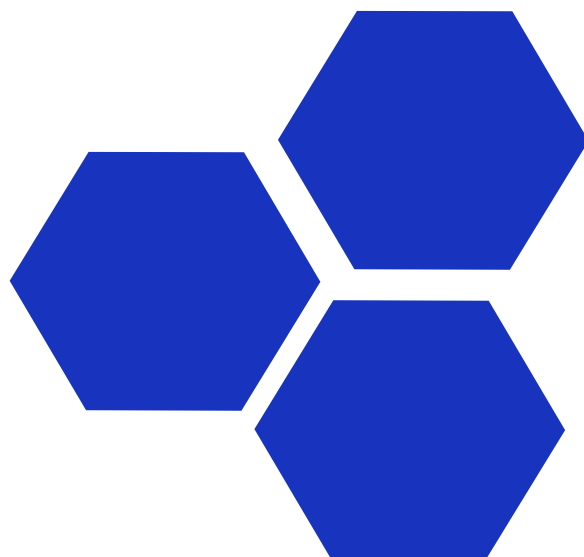
Autores:

Augusto Johonnes Soares Bezerra¹

Marlene Valério dos Santos Arenas²



Resumo dos Autores

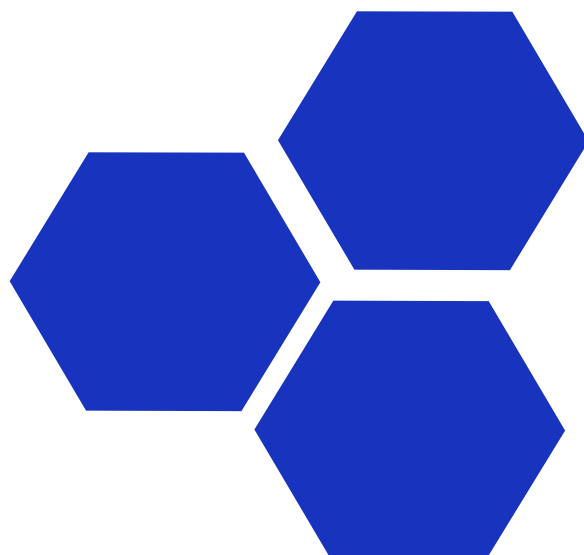


¹Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Acre (2010), com MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades pela UNINTER (2022) e MBA em Gestão de Projetos de Parcerias Público-Privadas pelo IBMEC (2022). Mestrando em Administração Pública na Universidade Federal de Rondônia (PROFIAP/UNIR). Desde 2012 pertence ao quadro de engenharia da Caixa Econômica Federal, atuando na área de Governo, prestando serviços especializados para o cumprimento de obrigações assumidas pela CAIXA na transferência de recursos da União a Estados e Municípios por meio de Contratos de Repasse (OGU) e Termos de Compromisso (PAC).

²Possui graduação em Ciências Contábeis (1986), em Administração (1989), graduação em Esquema I-licenciatura de 1º e 2º graus (1991) pela Universidade Federal de Rondônia, em Direito (2013) pela Faculdade de Rondônia, Pós-graduação em Metodologia de Ensino Superior (1995) pela Universidade Federal de Rondônia, Mestrado em Engenharia da Produção (1999) pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutora em Administração (2013) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pesquisa em Assédio moral e saúde no trabalho do servidor público do judiciário: implicações psicossociais; em licitações sustentáveis.



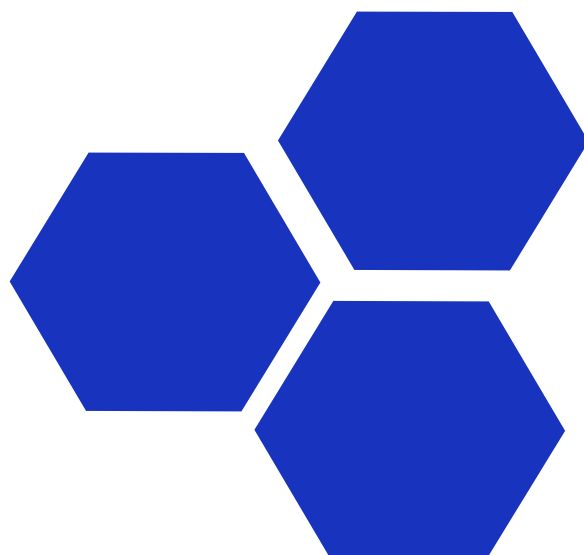
Resumo



Originado a partir de uma pesquisa de mestrado que analisou a implementação de transferências voluntárias em municípios de Rondônia ao longo de uma década, as orientações deste guia visa combater duas questões críticas verificadas: o prolongamento dos prazos contratuais em cerca de 37% e as frequentes anulações ou rescisões de contratos devido ao descumprimento de cláusulas suspensivas. Esses problemas frequentemente surgem de projetos básicos mal elaborados, além de resultar em cronogramas inadequados. Com vistas a mitigar esses desafios, o guia oferece um recurso valioso para gestores e profissionais técnicos, especialmente aqueles com experiência limitada na área, incluindo informações essenciais como legislações relevantes, diretrizes do Tribunal de Contas da União, ferramentas de apoio fornecidas pela Caixa Econômica Federal e indicações para cursos de formação. Dado o amplo escopo e a complexidade das regulamentações associadas às transferências voluntárias, o guia atua como um ponto inicial para aqueles que buscam um entendimento mais profundo da área.



Abstract



Originating from a master's research that examined the implementation of voluntary transfers in municipalities of Rondônia over a decade, the guidance in this guide aims to address two critical issues identified: the extension of contractual deadlines by approximately 37% and the frequent annulments or terminations of contracts due to non-compliance with suspensive clauses. These issues often arise from poorly drafted basic projects and result in inadequate schedules. To mitigate these challenges, the guide provides a valuable resource for managers and technical professionals, particularly those with limited experience in the field. It includes essential information such as relevant legislation, guidelines from the Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União), support tools provided by the Federal Savings Bank (Caixa Econômica Federal), and recommendations for training courses. Given the broad scope and complexity of regulations associated with voluntary transfers, the guide serves as a starting point for those seeking a deeper understanding of the area.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GUIA ORIENTATIVO SOBRE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO

AUGUSTO JOHONNES SOARES BEZERRA
Mestrando

MARLENE VALÉRIO ARENAS DOS SANTOS
Orientadora

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	119
Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011	120
Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016	121
Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023	122
Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013	123
Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário	124
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1933	125
Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	126
Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000	127
ABNT NBR 9050, de 03 de agosto de 2020	128
Lista de Verificação em Acessibilidade	129
Ficha de Verificação Preliminar – FVP	130
Planilha Múltipla	131
Planilha de levantamento de eventos (PLE)	132
Quadro de Composição do Investimento – QCI e Relatório Resumo do Empreendimento – RRE	133
Tutoriais Transferegov.br	134
Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas	135
Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas	136
Cartilha de Licenciamento Ambiental	137
Fundamentos de Transferências Voluntárias (curso disponível na Escola Virtual de Governo)	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	139

APRESENTAÇÃO

Este guia nasceu de um estudo de mestrado que investigou a implementação de transferências voluntárias nos municípios de Rondônia entre 2012 e 2022. Um dos principais achados desse estudo foi a extensão dos prazos de contrato em aproximadamente 37% além do planejado. Além disso, a não atendimento de cláusulas suspensivas emergiu como a principal razão para a anulação ou rescisão de contratos. Ambas as questões, muitas vezes, têm origem em deficiências na elaboração do projeto básico, o que pode levar a cronogramas insuficientes.

Com o objetivo de enfrentar esses desafios, elaboramos este guia para auxiliar gestores e técnicos públicos na preparação de documentos técnicos de alta qualidade. O guia é particularmente útil para aqueles que possuem pouca experiência em administração pública. Aqui, você encontrará referências a legislações e normas pertinentes, orientações do Tribunal de Contas da União, planilhas de apoio fornecidas pela Caixa Econômica Federal e sugestões de cursos para aprofundar seus conhecimentos.

Dada a complexidade e a amplitude das normas aplicáveis às transferências voluntárias, este guia não pretende esgotar o tema. Serve como um ponto de partida e um recurso de consulta para gestores e técnicos interessados em se aprofundar mais no assunto.

➔ **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011**

**Portaria Interministerial Nº 507, de 24 de novembro de 2011
(REVOGADA PELA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424, DE 30 DE
DEZEMBRO DE 2016)**

Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências

Fonte: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 16 set. 2023.

- **Ementa:** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências.
- **Público-alvo:** Gestores públicos em geral.
- **Relevância:** A Portaria Interministerial nº 507 de 2011, embora tenha estado em vigor apenas de 2012 a 2016, mantém sua relevância devido aos convênios ou contratos de repasse celebrados durante esse período que ainda estão em execução. Esses acordos continuam submetidos às regras e diretrizes estabelecidas na portaria. Composta por 97 artigos, a portaria abrangia aspectos detalhados, desde as condições para a celebração dos convênios e contratos de repasse até as diretrizes para o acompanhamento de seus objetivos e a prestação de contas. Assim, serve como um marco regulatório para todos os acordos ainda ativos que foram firmados sob sua égide, garantindo que sejam administrados com transparência e eficácia, de acordo com as normas estipuladas.

➔ **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro
de 2016**

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2016

Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Consolidada com as alterações das Portarias Interministeriais abaixo relacionadas: - Portaria Interministerial nº 101, de 20 de abril de 2017 - Portaria Interministerial nº 277, de 3 de outubro de 2017 - Portaria Interministerial nº 451, de 18 de dezembro de 2017 - Portaria Interministerial nº 114, de 7 de maio de 2018 - Portaria Interministerial nº 235, de 23 de agosto de 2018 - Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019 - Portaria Interministerial nº 134, de 30 de março de 2020 - Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020 - PORTARIA INTERMINISTERIAL ME/CGU Nº 4.481, DE 23 DE MAIO DE 2022 - Portaria Interministerial ME/CGU Nº 8.964, de 11 de outubro 2022.

Fonte: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-no-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 16 set. 2023.

- **Ementa:** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial (PI) nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.
- **Público-alvo:** Gestores públicos em geral.
- **Relevância:** A PI nº 424 de 2016 é um marco regulatório vital que define regras para a execução do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e atualiza normas previamente estabelecidas pela sua antecessora, a PI nº 507 de 2011. Com vigência de janeiro de 2017 a 31 de agosto de 2023, essa portaria mantém sua influência sobre os instrumentos celebrados durante esse período e engloba todas as fases das transferências voluntárias. No entanto, diferencia-se da portaria anterior ao introduzir mudanças significativas que impactam diretamente a gestão desses recursos. Entre as atualizações mais relevantes estão a limitação do período de vigência dos acordos, a vedação de determinadas alterações contratuais e a introdução de cláusulas que possibilitam a rescisão contratual em casos de inexecução. Estas alterações demonstram um compromisso renovado com a eficiência administrativa e a transparência na utilização de recursos públicos. Portanto, a PI nº 424 de 2016 atua como um instrumento regulatório atualizado que aprimora tanto a gestão quanto o monitoramento das transferências voluntárias a nível federal.

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



**Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33,
de 30 de agosto de 2023**

[Home](#) > [Legislação](#) > [Portarias](#) > 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, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União.

Fonte: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mgi-mf-cgu-no-33-de-30-de-agosto-de-2023>. Acesso em: 17 set. 2023.

- **Ementa:** 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.
- **Público-alvo:** Gestores públicos em geral.
- **Relevância:** A recentemente publicada Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, representa uma evolução significativa na legislação que regula as transferências voluntárias no Brasil. Substituindo a Portaria Interministerial nº 424 de 2016, complementa o Decreto nº 11.531 de 2023, que por sua vez substitui o Decreto nº 6.170 de 2007. Esta nova portaria introduz uma série de inovações importantes no cenário regulatório. Entre as alterações mais notáveis, destaca-se o aumento dos valores mínimos necessários para estabelecer um convênio ou contrato de repasse, assim como a criação de diferentes “níveis” de enquadramento para esses instrumentos. Essa categorização resulta em um acompanhamento mais segmentado, ajustado ao perfil e à complexidade de cada acordo. A portaria também revisa o prazo relacionado à inexecução das obras. Anteriormente, um contrato poderia ser extinto após 180 dias de obra paralisada, impedindo o ente local de receber novos repasses da União. Agora, esse prazo foi estendido para 365 dias, com a condição de que a execução ou retomada da obra deve ocorrer em até seis meses após o período que configurou a inexecução. Além disso, a portaria inova ao melhorar os métodos de acompanhamento da execução de obras, incluindo o uso de imagens de satélite, o que amplia a transparência e o monitoramento. Outras atualizações significativas se referem à flexibilização dos prazos de cláusulas suspensivas e à permissão para a utilização de rendimentos e recursos remanescentes. Portanto, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 estabelece um marco regulatório robusto e atualizado, trazendo maior flexibilidade, eficiência e transparência para a gestão de transferências voluntárias no âmbito federal.

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 2013

Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm. Acesso em: 16 set. 2023.

- **Ementa:** Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.
- **Público-alvo:** Este decreto é primordialmente direcionado para profissionais que atuam na elaboração de orçamentos de obras públicas.
- **Relevância:** Aqui estão algumas das instruções e diretrizes mais relevantes:
 - Estabelecimento de Padrões de Preços: O decreto determina que o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) devem ser usados como referências de preços na elaboração de orçamentos para obras públicas.
 - Regulação de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI): O decreto prevê uma taxa reduzida de BDI para materiais e equipamentos que possuem natureza específica, estabelecendo um padrão mais justo de custeio.
 - Obrigatoriedade de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART): É exigido que as planilhas orçamentárias sejam acompanhadas de uma Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), garantindo que um profissional habilitado seja responsável pelos cálculos e estimativas apresentadas.
 - Limitação de Alterações Contratuais: O decreto impõe um teto de 10% para alterações contratuais em obras e serviços de engenharia que utilizem o regime de execução de empreitada por preço global (EPG) ou empreitada integral. Esta medida visa a estabilidade e a previsibilidade nos contratos públicos.

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 036.076/2011-2

ACÓRDÃO Nº 2622/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 036.076/2011-2.
2. Grupo I; Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecobEdif.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

Fonte: <https://www.editais.uff.br/sites/default/files/arquivos/Base%20BDI%20-%20Acórdão-2622-2013.pdf>.
Acesso em: 17 set. 2023.

- **Público-alvo:** Gestores públicos e orçamentistas em geral.
- **Relevância:** Este Acórdão representa um marco significativo na atualização dos valores referenciais para as taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) em diferentes tipos de obras e serviços de engenharia, assim como para a aquisição de produtos específicos. Da mesma forma, também disciplina as faixas admissíveis para o custo da Administração Local. O estudo foi conduzido por um grupo de trabalho interdisciplinar, com membros de várias unidades técnicas especializadas, garantindo uma abordagem rigorosa e abrangente na definição de faixas aceitáveis para as taxas de BDI. O estudo incorporou métodos contábeis e estatísticos rigorosos, bem como o controle da representatividade das amostras selecionadas, assegurando a confiabilidade e a precisão dos novos parâmetros estabelecidos. Este Acórdão introduz a obrigatoriedade de discriminar na planilha orçamentária os custos de administração local, canteiro de obras, e mobilização e desmobilização. Isso favorece a transparência e o controle dos gastos públicos, em conformidade com a Lei nº 8.666/1993 e o Decreto nº 7.983/2013. O Acórdão estipula que os editais de licitação devem definir critérios objetivos de medição para a administração local, vinculando os pagamentos à execução financeira da obra. Isso evita desembolsos indevidos decorrentes de atrasos ou prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual. O estudo foi elaborado com uma abordagem rigorosa, baseada em critérios contábeis e estatísticos, e alinhado com a jurisprudência do TCU e princípios constitucionais, como o da transparência dos gastos públicos. O Acórdão contribui para uma maior padronização e transparência nos contratos de obras públicas, minimizando riscos de sobrepreço e irregularidades.

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

[Texto compilado](#)

[Mensagem de veto](#)

[\(Vide Decreto nº 99.658, de 1990\)](#)

[\(Vide Decreto nº 1.054, de 1994\)](#)

[\(Vide Decreto nº 7.174, de 2010\)](#)

[\(Vide Medida Provisória nº 544, de 2011\)](#)

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 set. 2023.

- **Ementa:** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- **Público-alvo:** Gestores públicos em geral.
- **Relevância:** De acordo com o art. 116, a Lei nº 8.666/1993 não se restringe apenas a contratos, mas também se aplica a uma variedade de instrumentos administrativos, como convênios, acordos e ajustes celebrados por órgãos e entidades públicas. A lei provê definições claras e rigorosas para conceitos essenciais em projetos de obras ou serviços públicos: “*Projeto Básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução; Projeto Executivo: o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);*”. É importante destacar que a Lei nº 8.666/1993 permanecerá em vigor até o dia 30 de dezembro de 2023, data na qual será revogada, conforme estabelecido pelo artigo 193 (dispositivo introduzido pela Lei Complementar nº 198 de 2023).

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021



Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

[Mensagem de veto](#)

[Promulgação partes vetadas](#)

[Regulamento](#)

Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 16 set. 2023.

- **Ementa:** Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- **Público-alvo:** Gestores públicos em geral.
- **Relevância:** Similarmente à sua lei antecessora, a Lei nº 8.666, a Lei nº 14.133, em seu art. 184, estende sua aplicabilidade a uma ampla gama de instrumentos administrativos. Isso inclui convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos similares celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, conforme regulamentação do Poder Executivo federal. No que concerne à elaboração de projetos e orçamentos de obras públicas, a Lei nº 14.133 estabelece a priorização do uso do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) na formação do preço de referência de obras. Adicionalmente, a lei também inclui disposições sobre Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e encargos sociais como componentes essenciais na formação do preço de referência. A Lei nº 14.133 traz maior clareza e detalhamento sobre o que deve ser incluído nos projetos básicos e executivos. Isso contribui para a qualidade e eficiência na execução de obras e serviços públicos, alinhando-se com as melhores práticas e normas técnicas.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.098, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2000.

[Regulamento](#)

[Regulamento](#)

Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm. Acesso em: 16 set. 2023

- **Ementa:** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.
- **Público-alvo:** Gestores públicos e projetistas em geral.
- **Relevância:** A Lei nº 10.098/00 serve como um marco regulatório que estabelece normas e critérios fundamentais para assegurar a acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida ou deficiências. A legislação vai além de meras diretrizes ao exigir a remoção de obstáculos e barreiras físicas em vias e espaços públicos, tornando o ambiente urbano mais inclusivo e acessível. A lei não se limita a edifícios e espaços públicos; também se estende ao mobiliário urbano e aos meios de transporte e comunicação, garantindo uma abordagem holística à acessibilidade. A Lei nº 10.098/00 também estabelece padrões para a construção e reforma de edifícios públicos e privados, com o objetivo de torná-los acessíveis para todos os cidadãos. Esta legislação não apenas estabelece um padrão legal, mas também atua como um catalisador para mudanças sociais mais amplas, promovendo uma cultura de inclusão e igualdade de oportunidades.

**ABNT NBR 9050, de 03 de agosto de 2020****NORMA
BRASILEIRA****ABNT NBR
9050**Quarta edição
03.08.2020

**Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços
e equipamentos urbanos***Accessibility to buildings, equipment and the urban environment*

Fonte: <https://www.caurn.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/ABNT-NBR-9050-15-Acessibilidade-emenda-1-03-08-2020.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

- **Público-alvo:** Gestores públicos e projetistas em geral.
- **Relevância:** A NBR 9050 atua como um guia abrangente, estabelecendo critérios e parâmetros técnicos para o *design*, construção e adaptação tanto de ambientes urbanos como rurais, garantindo acessibilidade. A norma considera uma ampla gama de condições de mobilidade e percepção sensorial, incorporando necessidades que podem ser atendidas por meio de aparelhos específicos, como próteses, aparelhos de audição e cadeiras de rodas. A NBR 9050 tem como objetivo principal proporcionar um ambiente que possa ser utilizado de forma autônoma, independente e segura pela maior quantidade possível de pessoas, independentemente de idade, estatura ou limitação física ou sensorial.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Lista de Verificação em Acessibilidade

ANEXO I

LISTA DE VERIFICAÇÃO EM ACESSIBILIDADE

	ITEM	DESCRIÇÃO	ATENDIMENTO*			ETAPA DE VERIFICAÇÃO			ITEM DA NBR 9050/15:	OBS. *
			SIM	NÃO nesta etapa**	N/A - Justificar (não será verificado)	PELO CONCEDENTE OU MANDATÁRIA*** NO PROJETO DE ENGENHARIA	PELO CONVENIENTE NO PROJETO EXECUTIVO DE ACESSIBILIDADE	PELO CONVENIENTE NO LAUDO DE CONFORMIDADE		
ROTA ACESSÍVEL	1	Há indicação em projeto do traçado da rota acessível na área de intervenção?				s	s	s	6.1	
	2	As calçadas novas ou reformadas possuem faixa livre com largura mínima de 1,20 m?				s	s	s	6.12.3.b)	
	3	As faixas livres não possuem obstáculos? <small>As calçadas novas ou</small>				n	s	s	6.12.3.b)	

Fonte: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/arquivos/anexo_i_in02_acessibilidade_atualizado-pela-in-18-de-2023p.pdf. Acesso em: 16 set. 2023.

- **Público-alvo:** Gestores públicos e projetistas em geral.
- **Relevância:** A lista de verificação em acessibilidade serve como um recurso indispensável para profissionais projetistas, permitindo-lhes avaliar de forma sistemática se seus projetos estão em conformidade com os requisitos legais relacionados à acessibilidade. A apresentação desta lista é um requisito mandatório para entes públicos que buscam aprovação de projetos básicos junto a concedentes ou mandatários da União. A exigência da lista de verificação está fundamentada na Instrução Normativa nº 2, de 9 de outubro de 2017, que por sua vez regulamenta o § 14 do art. 21 da Portaria Interministerial nº 424 de 2016. Esta instrução estabelece as diretrizes e regras de acessibilidade que devem ser seguidas em obras e serviços de engenharia financiados por convênios e contratos de repasse. Além de ser uma exigência legal, a lista de verificação atua como um mecanismo de controle de qualidade que assegura que projetos de engenharia sejam planejados e executados com uma perspectiva inclusiva. A utilização da lista contribui para uma maior transparência e responsabilidade na gestão de recursos públicos, assegurando que os projetos atendam a padrões de acessibilidade aceitáveis.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Ficha de Verificação Preliminar – FVP

FVP Ficha de Verificação Preliminar MO41050

Versão 017! FVP - Ficha de Verificação Preliminar: Checklist para verificação preliminar da documentação de engenharia necessária para a realização da análise técnica pela CAIXA.

Publicado em 29 de maio de 2023 / Formato zip / 193 Kb / 0 downloads

Fonte: <https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx> (Seção: OGU – Manuais e Modelos de Engenharia). Acesso em: 17 set. 2023.



CAIXA **FVP - Ficha de Verificação Preliminar** Grau de Sigilo #PÚBLICO

Documentação Técnica de Engenharia
Operações de Repasse - OGU

Nº Contrato GIGOV Instruções

1 IDENTIFICAÇÃO

Ministério Gestor Programa

Conveniente/Compromissário/Contratado Município/UF

Objeto

2 DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA PARA ANÁLISE TÉCNICA Situação

Outros documentos não relacionados acima.

Página 1

FVP Informações Complementares

- **Público-alvo:** Profissionais de engenharia e arquitetura.
- **Relevância:** A Ficha de Verificação Preliminar (FVP), identificada pelo código MO41050 e disponível no site da CAIXA, serve como uma ferramenta técnica de engenharia essencial para entes públicos. Funciona como um *checklist* preliminar para a organização da documentação de engenharia que será posteriormente enviada ao concedente ou à mandatária da União. Projetada para oferecer versatilidade, a parte superior da FVP disponibiliza uma série de opções que permitem aos usuários escolher entre diversas tipologias de intervenções de engenharia. Ao selecionar a tipologia desejada, a ficha automaticamente exibe uma lista dos documentos pertinentes à categoria escolhida. Desse modo, a FVP auxilia na preparação eficiente e precisa da documentação, simplificando o processo de submissão e aprovação de projetos de engenharia.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Planilha Múltipla

Planilha Múltipla v.3.05

Versão 3.05! Planilha automatizada para elaboração de documentos de engenharia para contratos de repasse (OGU), contendo: BDI, Orçamento, PLQ, Eventograma, Cronograma, PLE, QCI, BM, RRE e Ofício de solicitação de recursos.

Fonte: <https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx> (Seção: OGU – Manuais e Modelos de Engenharia). Acesso em: 17 set. 2023.



- **Público-alvo:** Profissionais de engenharia e arquitetura.
- **Relevância:** A Planilha Múltipla é uma ferramenta robusta destinada a otimizar a preparação de documentos técnicos pelos tomadores de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Desenvolvida com recursos de automação, visa unificar e padronizar a apresentação desses documentos, proporcionando maior eficiência no processo de elaboração e submissão. Um dos pontos fortes da Planilha Múltipla reside na sua capacidade de auxiliar na elaboração de orçamentos de obras de forma integrada. Permite a incorporação de dados do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), bem como de outras bases de referência, facilitando a estimativa de custos. Além disso, a ferramenta oferece recursos para detalhar o Benefício e Despesas Indiretas (BDI), elaborar a memória de cálculo para quantitativos e desenvolver cronogramas físico-financeiros de forma sistematizada.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Planilha de levantamento de eventos (PLE)

PLE_Planilha de Levantamento de Eventos_versão 006

PLE_Planilha de Levantamento de Eventos_versão 006

Publicado em 08 de abril de 2022 / Formato zip / 813 Kb / 1860
downloads

Fonte: <https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx> (Seção: OGU – Manuais e Modelos de Engenharia). Acesso em: 17 set. 2023.

CAIXA

 PLE - Planilha de Levantamento de Eventos
Eventograma e Quantitativos

 Grau de Sigilo
#PÚBLICO

Nº OPERAÇÃO	Nº SICONV	GIGOV	GESTOR	PROGRAMA	AÇÃO / MODALIDADE	DATA ASSINATURA
PROPONENTE / TOMADOR			MUNICÍPIO / UF	LOCALIDADE / ENDEREÇO	OBJETO	
Nº CTEF	EMPRESA EXECUTORA		CNPJ	OBJETO DO CTEF		INÍCIO DA OBRA

Frentes de Obra:

Valor Total do Orçamento: R\$ 0.00

Nível	Item	Descrição	Unid.	Qtde.	Preço Unit. (R\$)	Preço Total (R\$)	Agrupador de Eventos	1	2	3	4	5	6

- **Público-alvo:** Profissionais de engenharia e arquitetura.
- **Relevância:** A Portaria Interministerial nº 424 de 2016 estabeleceu que obras de construção avaliadas em até R\$ 1,5 milhão, com exceção de reformas ou obras lineares, devem ser contratadas mediante o regime de execução por preço global. Este regime exige um acompanhamento ou fiscalização orientada por eventos e frentes de obra pré-determinados durante a execução da obra. Nesse contexto, a Planilha de Levantamento de Eventos (PLE), desenvolvida pela CAIXA e disponível em seu site, emerge como uma ferramenta indispensável para profissionais da área. A PLE foi projetada para facilitar o monitoramento de empreendimentos executados não apenas sob o regime de empreitada por preço global, mas também empreitada integral e contratação integrada.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

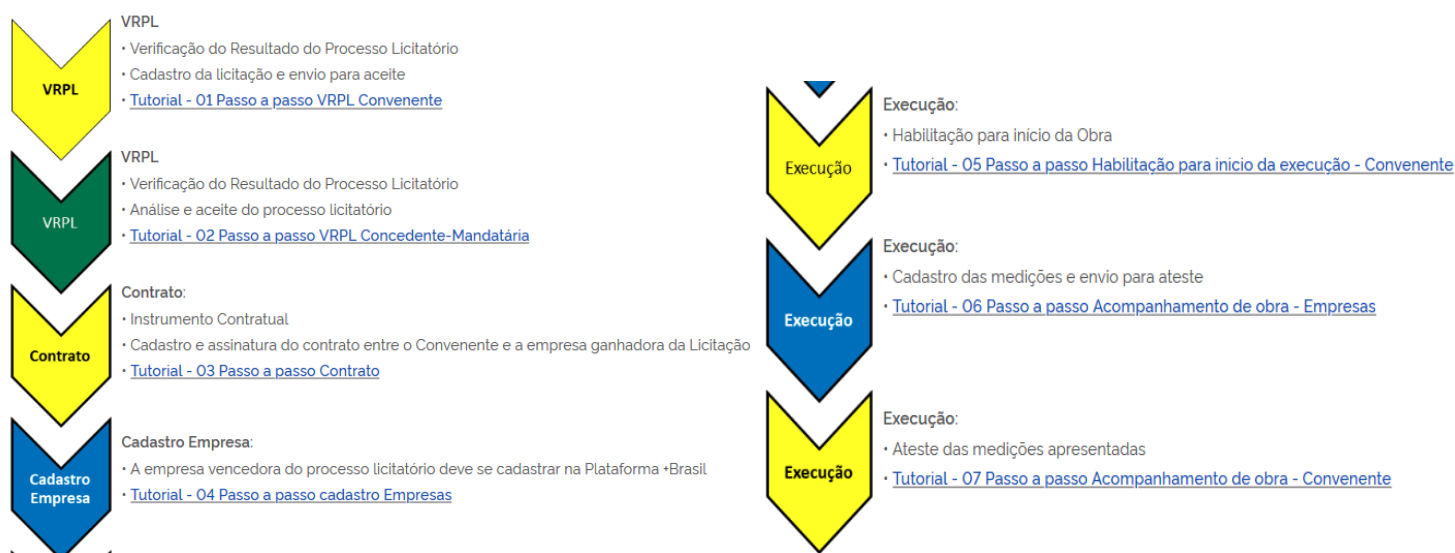


Tutoriais Transferegov.br

Fluxo de acompanhamento da execução da Obra na Plataforma +Brasil

Tutoriais passo a passo da Plataforma +Brasil

Fonte: https://redemaisbrasil.plataformamaisbrasil.gov.br/noticia_detalhe/fluxo-de-acompanhamento-da-execucao-da-obra-na-plataforma-brasil/. Acesso em: 17 set. 2023.

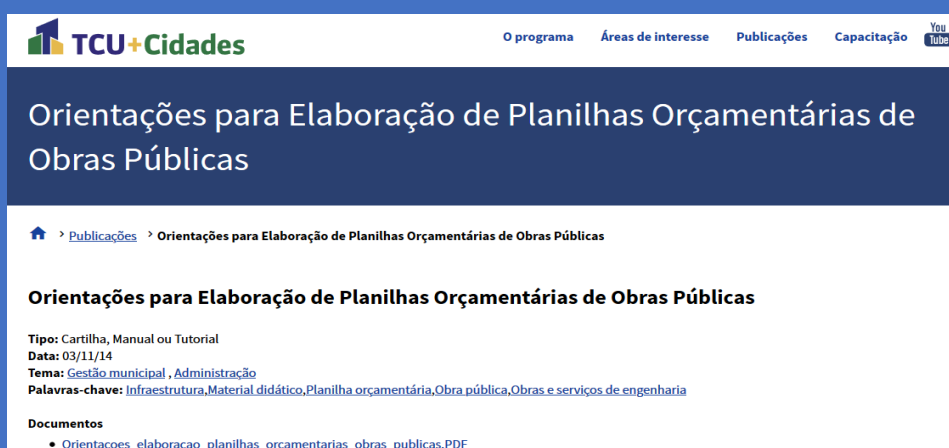


- **Público-alvo:** Profissionais de engenharia e arquitetura.
- **Relevância:** Com a incorporação de novos módulos no Transferegov.br (sistema de gestão dos instrumentos de transferências voluntárias), foram adicionadas abas específicas para “Verificação do Resultado do Processo Licitatório” e “Acompanhamento de Obra”. Para facilitar a navegação e utilização dessas novas funcionalidades, a Rede de Parcerias desenvolveu tutoriais detalhados destinados aos diferentes usuários do sistema, incluindo concedentes, convenentes e empresas. Esses tutoriais oferecem um guia passo a passo, apresentando instruções específicas para cada tela do sistema, simplificando assim o processo de preenchimento e atualização de informações. Dessa forma, os tutoriais atuam como recursos instrucionais valiosos que visam melhorar a eficiência, a precisão e a facilidade de uso do Transferegov.br, assegurando que todos os envolvidos possam manusear o sistema de forma eficaz e informada.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas



The screenshot shows the TCU+Cidades website interface. At the top, there is a navigation bar with links for 'O programa', 'Áreas de interesse', 'Publicações', 'Capacitação', and a YouTube icon. The main heading is 'Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas'. Below this, there is a breadcrumb trail: 'Publicações > Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas'. The title of the document is repeated: 'Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas'. The document details are as follows:

- Tipo:** Cartilha, Manual ou Tutorial
- Data:** 03/11/14
- Tema:** Gestão municipal, Administração
- Palavras-chave:** Infraestrutura, Material didático, Planilha orçamentária, Obra pública, Obras e serviços de engenharia

Under the 'Documentos' section, there is a link: 'Orientacoes_elaboracao_planilhas_orcamentarias_obras_publicas.PDF'.

<https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/orientacoes-para-elaboracao-de-planilhas-orcamentarias-de-obras-publicas.htm>. Acesso em 17 set. 2023



- **Relevância:** Este documento de 145 páginas serve como um guia abrangente para gestores públicos sobre as normas legais e a jurisprudência do TCU em relação ao orçamento de obras públicas. detalha o processo de orçamentação em três etapas principais: levantamento de serviços, avaliação de custos unitários e formação do preço final, incluindo a taxa de BDI. Oferece também orientações sobre o uso de sistemas referenciais de custos, como o Sinapi, e aborda as mudanças introduzidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). O guia visa auxiliar todos os agentes, públicos ou privados, na otimização dos gastos em obras públicas.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas



TCU+Cidades

O programa Áreas de interesse Publicações Capacitação YouTube

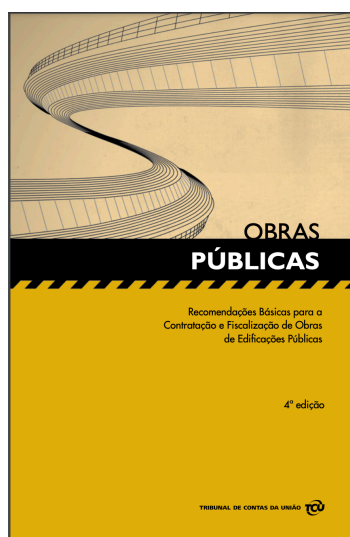
Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas

Publicações > Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas

Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas

Tipo: Cartilha, Manual ou Tutorial
Data: 03/03/15
Tema: Gestão municipal, Educação, Indústria, Habitação, Comércio e Serviços, Administração, Desporto e Lazer, Transporte, Saneamento, Urbanismo, Energia
Palavras-chave: Contratação, Edificação, Obra pública, Licitação, Fase externa, Fase interna, Fiscalização, Infraestrutura

Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-de-edificacoes-publicas.htm>. Acesso em: 17 set. 2023.



- **Relevância:** Publicada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a Cartilha Obras Públicas é um guia prático destinado a orientar órgãos e entidades da Administração Pública em todas as fases da execução de obras, desde a licitação até a construção. Isso inclui a elaboração de projetos e a fiscalização subsequente. Elaborada em linguagem acessível, a cartilha é especialmente útil para entidades sem equipes técnicas especializadas e aborda tanto aspectos legais, como a Lei nº 8.666/1993, quanto técnicos. O objetivo é minimizar erros e garantir a transparência e eficácia na execução de obras, tornando-se um recurso valioso particularmente para pequenas prefeituras.



Cartilha de Licenciamento Ambiental

CARTILHA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL (2ª EDIÇÃO)

Cartilhas, manuais e tutoriais



Data:

11/06/08

Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cartilha-de-licenciamento-ambiental-2-edicao.htm>. Acesso em: 16 set. 2023.



- Relevância:** Publicada em parceria com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU) serve como um recurso valioso para diversos setores da sociedade. Destinada a prefeituras, governos estaduais e entidades públicas, além de empreendedores e órgãos ambientais, a cartilha atualiza as informações sobre legislação e jurisprudência, expandindo a discussão de conceitos e procedimentos. Busca promover o manejo adequado de questões ambientais e a preservação ecológica, conforme estabelecido pela Lei 6.938/1981. A publicação visa regulamentar atividades que utilizam recursos naturais e que possam causar impactos ambientais, oferecendo um mecanismo eficaz para o desenvolvimento sustentável. Disponível online, é um guia essencial para a correta aplicação do licenciamento ambiental.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Fundamentos de Transferências Voluntárias (curso disponível na Escola Virtual de Governo)



The screenshot shows the course page for 'Fundamentos de Transferências Voluntárias' on the gov.br website. The page features a green header with navigation links like 'CATÁLOGO DE CURSOS', 'CATÁLOGO DE CERTIFICAÇÕES', 'CONHEÇA A ESCOLA', 'INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES', 'VALIDAÇÃO DE DOCUMENTOS', and 'PERGUNTAS FREQUENTES'. There is an 'ENTRAR' button and a language selector set to 'Português'. The main content area has a dark green background with the course title and a brief description: 'Neste curso, você conhecerá os conceitos básicos relacionados às transferências voluntárias de recursos federais aos entes da federação (estados, Distrito Federal e municípios) e às organizações da sociedade civil. Além disso, compreenderá como ocorre a proposição, celebração, execução e prestação de contas dessas transferências. Faça sua inscrição para saber mais!'. An illustration shows a woman with a white headwrap looking at a tablet, with a credit card and coins nearby. At the bottom, it says 'Curso Aberto', 'Pessoas cursando: 60', and 'Certificados: 437'.

Fonte: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/856>. Acesso em: 17 set. 2023.

- Relevância:** O curso “Fundamentos de Transferências Voluntárias” é uma iniciativa educacional elaborada pelo Tribunal de Contas da União e certificada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Com uma carga horária de 35 horas, o curso é projetado para atender a um público diversificado, que inclui servidores públicos de todas as esferas e poderes, assim como cidadãos em geral. Aberto e gratuito, o curso também oferece um certificado de conclusão. O objetivo principal do curso é proporcionar um entendimento abrangente sobre o processo de transferências voluntárias de recursos federais para estados, Distrito Federal, municípios e organizações da sociedade civil. Para isso, o conteúdo programático é dividido em seis módulos distintos. O primeiro módulo apresenta noções básicas sobre transferências voluntárias, fornecendo um panorama geral do tema. O segundo módulo foca na proposição de transferências voluntárias, esclarecendo como iniciativas são propostas e aprovadas. O terceiro módulo aborda a etapa da celebração dessas transferências, explicando os procedimentos contratuais e acordos necessários. Já o quarto módulo discute a execução das transferências, fornecendo orientações sobre como os recursos devem ser efetivamente aplicados. O quinto módulo é dedicado à prestação de contas, um aspecto crucial que garante a transparência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos. Por fim, o sexto módulo examina o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e seu impacto na operação das transferências voluntárias, oferecendo uma visão atualizada das regulamentações e práticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este guia é o fruto de uma investigação acadêmica que identificou desafios significativos na implementação de transferências voluntárias nos municípios de Rondônia. A motivação para a elaboração deste material se deu em resposta a problemas críticos, como a extensão de prazos contratuais e o descumprimento de cláusulas suspensivas, que frequentemente têm suas raízes na preparação inadequada de projetos básicos.

Ao longo deste guia, abordamos uma série de tópicos relevantes, desde o marco regulatório estabelecido pelas Portarias Interministeriais e Decretos, até decisões jurisprudenciais como o Acórdão nº 2622/2013 do TCU. Também incluímos referências a normas técnicas, como a ABNT NBR 9050, e leis federais, como a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021. Ferramentas práticas, como fichas de verificação e planilhas fornecidas pela Caixa Econômica Federal, foram destacadas para auxiliar na elaboração e acompanhamento de projetos. Além disso, recomendamos cursos e materiais de leitura adicional, como tutoriais e cartilhas, para aprimorar ainda mais o seu conhecimento na área.

É importante ressaltar que tanto a legislação quanto as ferramentas apoio estão em constante processo de evolução e alteração. Portanto, os usuários deste guia devem buscar, de forma proativa, as versões mais recentes de leis, decretos e ferramentas nos respectivos repositórios oficiais para garantir a precisão e relevância das informações utilizadas.

O guia foi projetado para ser um recurso de consulta abrangente e serve como um ponto de partida para gestores e técnicos, especialmente aqueles com pouca experiência na administração pública. Embora o guia não tenha a intenção de ser exaustivo, dada a complexidade do tema, fornece uma base sólida para quem busca compreender melhor os meandros das transferências voluntárias.

Esperamos que este guia seja um instrumento valioso para melhorar a qualidade da gestão pública, auxiliando na elaboração de documentos técnicos mais precisos e na tomada de decisões mais informadas. O objetivo último é contribuir para uma administração pública mais eficiente, transparente e responsável, em benefício de todos os cidadãos.