

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

## EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**UMA ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DOS RECURSOS DE  
TRANSFERÊNCIA ESPECIAL NOS ENTES SUBNACIONAIS  
ESTADUAIS NO PERÍODO DE 2020 A 2023**

**MARIA ELICE NOGUEIRA RODRIGUES**

Brasília-DF, 2024

**MARIA ELICE NOGUEIRA RODRIGUES**

**UMA ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DOS RECURSOS DE  
TRANSFERÊNCIA ESPECIAL NOS ENTES  
SUBNACIONAIS ESTADUAIS NO PERÍODO DE 2020 A  
2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz.

Brasília-DF 2024

**MARIA ELICE NOGUEIRA RODRIGUES**

**UMA ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DOS RECURSOS DE  
TRANSFERÊNCIA ESPECIAL NOS ENTES  
SUBNACIONAIS ESTADUAIS NO PERÍODO DE 2020 A  
2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 24 / 06 / 2024

**Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos. - Orientador

---

Prof. Me. Weder de Oliveira

---

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho

---

R696a Rodrigues, Maria Elice Nogueira  
Uma análise sobre a gestão dos recursos de transferência especial nos entes subnacionais estaduais no período de 2020 a 2023 / Maria Elice Nogueira Rodrigues. – Brasília: IDP, 2024.

123 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Pós Graduação em Administração Pública, Brasília, 2024.

Orientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Leany Barreiro de Sousa Lemos

1. Emendas parlamentares. 2. Transferência especial. 3. Emendas constitucionais. I. Título.

CDD: 352

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Gesi e Ana Clara, por toda uma vida de amor e entrega para me ensinarem valores fundamentais e me fornecerem bases sólidas de formação.

À memória de Kayan Rafael, minha saudade de todos os dias, que no meio da correria do mestrado, de forma tão inesperada, foi recolhido por Deus, deixando um imenso vazio no coração da tia e uma saudade sem fim...

## AGRADECIMENTOS

A Deus, o sentido da minha vida, por ter permitido a realização deste mestrado e por ter me guiado em cada passo desta caminhada com o Seu cuidado amoroso.

À minha família, meu porto seguro sempre, pelo apoio no decorrer desses longos dias; em especial, à minha mãe, que, mesmo não entendendo bem essa trajetória, compreendia os sacrifícios necessários e ligava todos os dias para saber como estavam os trabalhos.

À minha orientadora, Profa. Dra. Leany Lemos, pelas contribuições, pela confiança e autonomia concedidas para a elaboração deste trabalho e pela compreensão nos momentos difíceis enfrentados durante esta jornada acadêmica.

Ao Governo do Distrito Federal, por oportunizar a realização deste mestrado.

Aos gestores entrevistados, que dedicaram parte do seu tempo para disponibilização de informações tão importantes para o resultado deste trabalho, meu muito obrigada.

Aos professores membros da banca de qualificação e de avaliação, pela disponibilidade e pelas sugestões no sentido de melhorar este trabalho. Suas contribuições foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa. Meu agradecimento especial.

Agradeço aos colegas de curso, especialmente àqueles que compartilharam comigo os desafios, as angústias e as alegrias desta jornada acadêmica.

Aos colegas de trabalho pelo apoio, incentivo e por contribuírem com o compartilhamento de informações.

Aos amigos, aqueles que, mesmo diante dos desafios e das ausências inerentes a esta jornada acadêmica, permaneceram me apoiando e me encorajando nos momentos difíceis, em especial, aos amigos Claudia Falcão e Erik Rocha, pela revisão, e Rosalynd Rocha, que, mesmo na correria do doutorado, sempre encontrou momentos para compartilhar seus conhecimentos, os quais foram fundamentais para a elaboração desta pesquisa.

Aos colaboradores da Assessoria Acadêmica Pós-Stricto do IDP, pelo apoio e pela cordialidade no atendimento durante esta jornada, extensivo aos demais colaboradores nas mais diversas áreas que tive contato.

Há um tempo em que é preciso  
abandonar as roupas usadas,  
que já têm a forma do nosso corpo,  
e esquecer os nossos caminhos,  
que nos levam sempre aos mesmos lugares.

É o tempo da travessia:  
e, se não ousarmos fazê-la,  
teremos ficado, para sempre,  
à margem de nós mesmos.

*(Fernando Teixeira de Andrade)*

## RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar a gestão dos recursos recebidos da União pelos entes subnacionais estaduais, no período de 2020 a 2023, por meio da modalidade Transferência Especial. Esta modalidade, conhecida como “Emenda Pix”, foi criada pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. A pesquisa buscou responder a seguinte questão: Como se dá a gestão dos recursos de transferências especiais nos entes subnacionais estaduais? E foi realizada por meio de estudo comparativo entre o Distrito Federal e os Estados que mais receberam recursos no período, sendo um por região geográfica. Quanto ao método, foi utilizada uma abordagem qualitativa e quantitativa, de caráter descritivo, com fins exploratórios. A pesquisa foi realizada em duas etapas: primeiro, um estudo detalhado da Transferência Especial, evidenciando as peculiaridades e o volume de recursos repassados aos entes subnacionais. Em segundo lugar, a análise da gestão dos recursos, por meio de entrevista semiestruturada com representantes dos entes selecionados, junto à Rede de Parcerias do Governo Federal, no intuito de conhecer os desdobramentos e os eventuais desafios na operacionalização dos recursos, além de coletar possíveis boas práticas. No que tange à gestão dos recursos, percebeu-se que, em face das peculiaridades e restrições quanto ao uso dos recursos, os entes beneficiários estão em processo de adaptação à nova modalidade, não se observando ainda boas práticas. Os resultados demonstraram que a maioria dos entes pesquisados optou por centralizar em um único órgão o registro da ciência para recebimento dos recursos, a fim de realizar a melhor gestão da execução e da respectiva prestação de contas. Adicionalmente, verificou-se um déficit de transparência na utilização dos recursos por parte dos entes, seja nos portais próprios, seja na Plataforma Transferegov.br. Entre os achados da pesquisa, percebeu-se a ocorrência de indicação, pelos parlamentares, quanto ao objeto de aplicação dos recursos, restringindo a autonomia dos entes beneficiários na escolha do objeto, ao contrário do que foi defendido por ocasião da tramitação da proposta que deu origem à referida Emenda Constitucional. Além disso, verificou-se a ocorrência de destinação de recursos para os entes estaduais, com indicação de execução por entidades privadas sem fins lucrativos. Por fim, dada a novidade da temática, é fundamental

destacar a importância de pesquisas futuras, em especial, em relação à operacionalização dos recursos pelos entes subnacionais, a fim de verificar se a adoção da modalidade Transferência Especial de fato tem agilizado a entrega de políticas à população.

**Palavras chave: Emendas Parlamentares. Transferência Especial. Transparência. Emendas Individuais Impositivas.**

## ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the management of resources received from the Union by state subnational entities, from 2020 to 2023, through the Special Transfer modality. This modality, known as “Pix Amendment,” was created by Constitutional Amendment No. 105, of December 12, 2019. The research sought to answer the following question: How are special transfer resources managed in state subnational entities? And it was carried out through a comparative study between the Federal District and the States that received the most resources in the period, one by geographic region. Regarding the method, a qualitative and quantitative approach was used, of a descriptive nature, with exploratory purposes. The research was carried out in two stages: first, a detailed study of the Special Transfer, highlighting the specifics and the volume of resources transferred to the subnational entities. Secondly, the analysis of resource management, through semi-structured interviews with representatives of the selected entities, together with the Federal Government Partnership Network, in order to understand the developments and potential challenges in the operationalization of resources, in addition to providing possible good practices. Regarding resource management, it should be noted that, given the specificities and restrictions on the use of resources, the beneficiary entities are in the process of adapting to the new modality, and good practices are not yet being monitored. The results showed that most of the entities surveyed chose to centralize in a single body the registration of the knowledge for raising resources, in order to carry out better management of the execution and the respective accountability. In addition, there was a lack of transparency in the use of resources by the entities, whether on their own portals or on the Transferegov.br Platform. Among the results of the research, it is observed that the parliamentarians indicated the purpose of the application of the resources, restricting the autonomy of the beneficiary entities in choosing the purpose, contrary to what was defended at the time of the processing of the proposal that gave rise to the aforementioned Constitutional Amendment. In addition, it is obtained that the resources were allocated to the states, with an indication of execution by private non-profit entities. Finally, given the novelty of the theme, it is essential to highlight the importance of future research, especially in relation to the operationalization of the resources by the subnational

entities, in order to verify whether the adoption of the Special Transfer modality has in fact expedited the delivery of policies to the population.

**Keywords:** Parliamentary Amendments. Special Transfer. Transparency. Individual Imposing Amendments.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GND	Grupo de Natureza de Despesa
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OSC	Organização da Sociedade Civil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SPOF	Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TCU	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> Processo Orçamentário	<b>41</b>
<b>Figura 2</b> Fluxo das indicações das Transferências Especiais	<b>63</b>
<b>Figura 3</b> Fluxo de Empenho e Liberação das Transferências Especiais	<b>64</b>
<b>Figura 4</b> Fluxo da operacionalização das Transferências Especiais pelo ente beneficiário	<b>65</b>
<b>Figura 5</b> Transparência relativa à Transferência Especial – Estado da Bahia	<b>88</b>
<b>Figura 6</b> Transparência relativa à Transferência Especial – Estado de Minas Gerais	<b>88</b>
<b>Gráfico 1</b> Evolução do repasse de Transferência Especial aos entes subnacionais, Brasil, 2020 a 2023	<b>60</b>
<b>Gráfico 2</b> Ranking de recebimento de recursos de transferência especial – Unidades Federativas – 2020 a 2023	<b>73</b>
<b>Gráfico 3</b> Tipo de despesa (%) por UF entrevistada, 2020 a 2023 (N=242 emendas)	<b>77</b>
<b>Gráfico 4</b> Evolução anual da situação da execução das transferências especiais, 2020 a 2023 (N=242 emendas)	<b>86</b>
<b>Gráfico 5</b> Prestação de contas, na Plataforma Transferegov.br, por número de emendas especiais disponibilizadas às UF estudadas, 2020 a 2023 (N=242 emendas)	<b>87</b>

## LISTA DE QUADROS

### **Quadro 1**

Principais diferenças entre a Transferência com Finalidade Definida e a Transferência Especial

.....57

### **Quadro 2**

Principais normativos relacionados à Transferência Especial

.....61

### **Quadro 3**

Falas dos entrevistados quanto à complexidade na execução dos recursos de Transferência Especial em relação à Transferência com Finalidade Definida

.....81

### **Quadro 4**

Fala dos gestores quanto à agilidade no processo de recebimento dos recursos de Transferência Especial

.....82

### **Quadro 5**

Fala dos gestores quanto aos fatores que contribuem para o atraso da execução das Transferências Especiais

.....84

### **Quadro 6**

Falas sobre os desafios dos gestores na execução das Transferências Especiais

.....89

### **Quadro 7**

Exemplos de interferências parlamentares na indicação dos objetos das Transferências Especiais citadas pelas Unidades Federativas

.....90

## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Demonstrativo dos Estados que mais receberam recursos de Transferências Especiais, por Região – Período 2020 a 2023

.....**28**

### **Tabela 2**

Demonstrativo de evolução da transferência de recursos na modalidade Transferência Especial – Estados, Distrito Federal e Municípios – Período 2020 a 2023

.....**59**

### **Tabela 3**

Demonstrativo de Recebimento de Transferência Especial por Região Geográfica – Período de 2020 a 2023

.....**73**

### **Tabela 4**

Relatórios de Gestão inseridos na Plataforma Transferegov.br pelas 27 Unidades Federativas – Período de 2020 a 2023

.....**78**

### **Tabela 5**

Diferenças das Transferências Especiais em relação às Transferências com finalidade definida, segundo a percepção dos entrevistados, março/abril de 2024

.....**82**

### **Tabela 6**

Fatores que contribuem para o atraso da execução nas Transferências Especiais, segundo a percepção dos entrevistados, março/abril de 2024

.....**83**

# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO ..... 20

## 2. METODOLOGIA .....27

- 2.1 COLETA DE DADOS DA PLATAFORMA TRANSFEREGOV.BR ..... 30
- 2.2 ENTREVISTAS..... 30
- 2.3 ANÁLISE DOS DADOS E INFORMAÇÕES..... 33
- 2.4 BREVE DESCRIÇÃO DOS ENTES SELECIONADOS PARA A PESQUISA . 33

## 3. REFERENCIAL TEÓRICO .....37

- 3.1 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO ..... 37
- 3.2 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ..... 40
- 3.3 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ..... 43
- 3.4 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO ..... 49
- 3.5 TRANFERÊNCIA ESPECIAL..... 52
  - 3.5.1 PROCESSO DECISÓRIO DE CRIAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA ESPECIAL ..... 53
  - 3.5.2 TRANSFERÊNCIA ESPECIAL – PECULIARIDADES ..... 56
  - 3.5.3 PROCESSO DE DESTINAÇÃO E REPASSE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS..... 62
  - 3.5.4 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS..... 66
  - 3.5.5 NOVOS CONTORNOS ACERCA DA TRANSPARÊNCIA E DA FISCALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. .... 69

## 4. ANÁLISE DOS DADOS .....72

- 4.1 ANÁLISE DE DADOS DA PLATAFORMA TRANSFEREGOV.BR ..... 72
- 4.2 ENTREVISTAS ..... 78
  - 4.2.1 PROCESSO DE RECEBIMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS..... 79
  - 4.2.2 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS ..... 86
  - 4.2.3 DESAFIOS DOS GESTORES NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS..... 88
  - 4.2.4 AUTONOMIA DOS ENTES SUBNACIONAIS NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS..... 90

# SUMÁRIO

**5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....95**

**6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....106**

**REFERÊNCIAS .....110**

**APÊNDICES .....119**





## 1

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise da gestão dos recursos recebidos da União pelos entes subnacionais estaduais, na modalidade de Transferência Especial, instituída pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, no período de 2020 a 2023. Adicionalmente, pretendeu-se identificar os eventuais desafios enfrentados pelos gestores na execução dos recursos e coletar possíveis boas práticas por parte dos entes federativos selecionados. Dada à flexibilização das condicionantes para liberação dos recursos, essa modalidade ficou conhecida como “Emenda Pix”, em referência ao sistema de pagamentos instantâneos criado pelo Banco Central do Brasil.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de estudo comparativo entres entes federativos, a fim de conhecer como está sendo realizada a gestão dos referidos recursos diante do mandamento constitucional, tendo em vista que o recurso não tem vinculação a uma programação específica, mas tem restrições quanto à aplicação.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no intuito de resgatar o princípio federalista, realizou a repartição de competências com a atribuição de responsabilidades para as esferas estadual e municipal. Assim, “estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais” (Silva, 2014, p. 104).

Para concretização dessas responsabilidades, um conjunto de normas infraconstitucionais estabelece diversas categorias de transferências intergovernamentais da União, a fim de prover recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a execução de políticas públicas.

Desse modo, considerando a lógica do federalismo brasileiro, “as transferências de recursos entre os entes federativos se tornaram uma ferramenta de extrema importância para viabilizar o melhor desempenho dos entes governamentais” (Marciniuk; Bugarin; Ferreira, 2020, p. 265). É importante destacar que a alocação de recursos ao orçamento público, segundo os citados autores, ocorre em parte por

meio das emendas parlamentares, as quais exercem papel relevante no contexto da descentralização de recursos aos entes subnacionais, favorecendo, assim, a execução de políticas públicas.

Nessa perspectiva, vale registrar que nos últimos anos, o arcabouço normativo relacionado às emendas parlamentares ao Orçamento passou por atualizações importantes. A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, instituiu o orçamento impositivo para as emendas parlamentares individuais, posteriormente estendido para as emendas de bancada, por meio da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.

Ainda nessa seara, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), mediante as modalidades de Transferência Especial ou Transferência com Finalidade Definida.

Esse dispositivo introduziu novos procedimentos para alocação de recursos referentes às emendas individuais impositivas, notadamente, com a criação da modalidade de Transferência Especial. Tal inovação traduziu-se em grande flexibilidade na transferência de recursos voluntários da União, provenientes das emendas parlamentares, visto que o recurso é transferido diretamente ao ente federado beneficiado, sem a necessidade de um convênio ou instrumento congênere, como ocorre na modalidade de Transferência com Finalidade Definida.

Desse modo, as transferências especiais foram instituídas com o intento de promover celeridade nos repasses e de conferir maior autonomia aos entes subnacionais na utilização dos recursos e, por consequência, impulsionar a entrega de políticas públicas à sociedade. No entanto, dada à baixa transparência em relação ao recebimento e à execução dos recursos por parte dos entes beneficiários, não é possível verificar se essas entregas de fato têm sido agilizadas.

Importa destacar que desde a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no Congresso Nacional, essa modalidade tem sido alvo de críticas e discussões, notadamente quanto ao aspecto do monitoramento, controle e transparência na execução dos recursos por parte dos entes beneficiários.

Alie-se a isso o fato de que a destinação de recursos da União na modalidade Transferência Especial tem apresentado comportamento crescente ao longo dos anos, sendo que em 2020 foram transferidos R\$ 621 milhões, chegando a 7 bilhões, em 2023. Segundo dados constantes da Plataforma Transferegov.br<sup>1</sup>, desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, no período entre 2020 a 2023, foram destinados recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, na modalidade Transferência Especial, o montante de R\$ 13,4 bilhões, com valores empenhados e liberados no montante de R\$ 13,05 bilhões.

No mesmo período, no âmbito das Transferências Voluntárias, foi destinado aos entes subnacionais, Estados, Distrito Federal e Municípios, na modalidade de Transferência com Finalidade Definida, o valor de R\$ 51,8 bilhões para execução por meio de Convênio e Contratos de Repasse. Em relação a esse montante, o valor destinado às Transferências Especiais no período representa um percentual aproximado de 26%.

Assim, na presente pesquisa, buscou-se realizar uma análise acerca dos desdobramentos relacionados à operacionalização das Transferências Especiais, a fim de responder a seguinte questão: **Como se dá o processo de gestão dos recursos de Transferências Especiais nos entes subnacionais estaduais?**

Nesse contexto, o objetivo principal deste estudo foi realizar uma análise do processo de gestão dos recursos de Transferências Especiais nos entes subnacionais estaduais.

Para o alcance do objetivo geral, foram desenvolvidos os seguintes objetivos específicos:

- 1. Descrever e analisar o processo de destinação e repasse de recursos de Transferência Especial aos entes subnacionais, por meio da Plataforma Transferegov.br.**

---

<sup>1</sup> O Transferegov.br constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos (<https://portal.transferegov.sistema.gov.br/portal/home>).

- 2. Identificar o volume de recursos recebidos pelo Distrito Federal e pelos estados na modalidade Transferência Especial.**
- 3. Identificar como os entes se organizaram para o recebimento e operacionalização dos recursos de Transferência Especial.**
- 4. Identificar eventuais desafios encontrados pelos gestores públicos dos entes federativos selecionados na execução dos recursos recebidos por meio de Transferência Especial.**
- 5. Coletar possíveis boas práticas na operacionalização das transferências especiais, a fim de contribuir para a melhoria na sistemática de execução dos recursos provenientes da modalidade de Transferência Especial, no Distrito Federal e nos demais entes federativos.**

O recorte temporal selecionado nesta pesquisa foi de 2020 a 2023, em face da promulgação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que criou a modalidade de Transferência Especial, de forma que os repasses de recursos aos entes subnacionais se iniciaram a partir do ano de 2020.

Nesse período, do total de R\$ 13,05 bilhões repassados pela União na modalidade de Transferência Especial, R\$ 953,8 milhões foram destinados aos Estados. A pesquisa teve foco nos repasses recebidos pelas 27 Unidades Federativas brasileiras.

Para o comparativo selecionou-se, o Distrito Federal e um estado por região geográfica, com maior volume de recebimento de recursos por meio de Transferência Especial no período de 2020 a 2023. O Distrito Federal (DF) foi selecionado para compor a amostra por ser um ente complexo e apresentar algumas peculiaridades: é a menor unidade federativa brasileira e a única que não possui municípios, além de acumular características de Estado e de Município. Ademais, o DF é considerado Estado para fins de recebimento de Transferências Voluntárias, conforme art. 89, § 4º, II da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023.

Dessa forma, os entes selecionados foram: Distrito Federal, Acre (Região Norte), Bahia (Região Nordeste), Mato Grosso do Sul (Região Centro-Oeste), Minas Gerais (Região Sudeste) e Paraná (Região Sul).

Nesse sentido, considerando-se o papel da transferência de recursos da União, por meio das emendas parlamentares ao orçamento

no contexto da descentralização fiscal aos entes subnacionais, a fim de viabilizar o cumprimento dos programas estabelecidos nos planos de governo, o estudo se justifica, em um primeiro momento, em face da flexibilidade no repasse e da autonomia dos entes subnacionais na aplicação de recursos provenientes de Transferência Especial.

Diante disso, verifica-se a possibilidade de promoção da melhoria da captação de recursos de emendas parlamentares na modalidade de Transferência Especial e, por consequência, de incremento da fonte de recursos do tesouro distrital e dos demais entes federativos frente ao cenário de escassez de recursos para a implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, tendo em vista a pouca literatura sobre a temática, observa-se a necessidade de suprir lacuna de conhecimento sobre a gestão das transferências especiais dada as suas peculiaridades. Ao mesmo tempo, enriquecer o debate sobre a gestão dos recursos públicos e sobre o papel das transferências especiais no financiamento das políticas públicas no Brasil, a fim de contribuir para a melhoria na sistemática de execução dos recursos provenientes da modalidade de Transferência Especial, no Distrito Federal e nos demais entes federativos.

Alie-se a isso o fato de que a maior divulgação das informações referentes aos mecanismos de transferência de recursos propiciará maior atuação do cidadão no controle social, por meio da participação nas escolhas públicas com vistas à eficiência e efetividade do gasto público.

Por fim, adicionalmente, a presente pesquisa contribuirá para o intercâmbio de ideias entre pesquisadores da área de Transferências da União, facilitando o acesso ao conhecimento de modo a permitir que estudantes, pesquisadores e outros profissionais, em especial gestores públicos, beneficiem-se dos dados.

Assim, este trabalho consiste em cinco capítulos, incluindo esta Introdução. No segundo capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada, pesquisa qualitativa e quantitativa, descritiva, com fins exploratórios. O terceiro capítulo trata da revisão de literatura acerca das temáticas afetas ao assunto tais como: federalismo fiscal, processo orçamentário, transferências intergovernamentais e emendas parlamentares. Na sequência, trata-se da Transferência Especial, por meio da abordagem do processo de criação da modalidade, bem como do processo de

destinação e execução dos recursos em vista das peculiaridades inerentes à modalidade, a fim de compreender os desdobramentos relacionados à operacionalização dos recursos no Distrito Federal e nos demais entes selecionados. No quarto capítulo, trata-se da análise dos dados captados em plataformas do Governo Federal, referentes aos entes selecionados para a pesquisa e por meio das entrevistas realizadas. Em seguida, no quinto capítulo, apresentam-se as discussões dos resultados. Por fim, no sexto e último capítulo, apresentam-se as Considerações Finais.



## 2

**METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo comparativo entre seis Unidades Federativas das cinco regiões geográficas do Brasil, incluindo o Distrito Federal, acerca dos desdobramentos relacionados à gestão da execução dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União, mediante emendas parlamentares individuais, recebidos por meio da modalidade de Transferência Especial.

A seleção dos entes subnacionais para o comparativo foi realizada com base no recebimento de recursos de Transferência Especial, no período de 2020 a 2023, entre as Unidades Federativas que receberam os maiores volumes de recursos. Dessa forma, foi selecionado um estado, por região geográfica, com maior volume de recebimento de recursos por meio de Transferência Especial no período, além do Distrito Federal. Registra-se que esta pesquisa não abrange os entes municipais, apenas os estaduais.

Assim, a seleção do Distrito Federal para compor a amostra foi devido ao fato de este ser um ente complexo e apresentar algumas peculiaridades: é a menor unidade federativa brasileira e a única que não possui municípios, além de acumular características de estado e de município. Ademais, o DF é considerado Estado para fins de recebimento de Transferências Voluntárias, conforme art. 89, § 4º, II da LDO de 2023.

Quanto ao recorte temporal, o período de 2020 a 2023, se deu em face da promulgação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que criou a modalidade de Transferência Especial, de forma que os repasses de recursos aos entes subnacionais se iniciaram a partir do ano de 2020.

Na tabela 1 abaixo, apresenta-se demonstrativo do volume de recursos repassados aos estados que mais receberam recursos de Transferência Especial no período pesquisado, por região geográfica, além do Distrito Federal, perfazendo o montante de R\$ 455,3 milhões. Ao final deste capítulo, apresenta-se uma breve descrição dos entes selecionados.

**Tabela 1 – Demonstrativo dos Estados que mais receberam recursos de Transferências Especiais, por Região – Período 2020 a 2023**

Região	UF	População 2022	IDH 2021	Nº Emendas	Total TE 2020-2023	Rec. per capita
Nordeste	BA	14.136.417	0,691	64	R\$ 191.187.994,00	R\$ 13,52
Sudeste	MG	20.538.718	0,774	80	R\$ 87.484.705,00	R\$ 4,26
Norte	AC	830.026	0,71	57	R\$ 83.969.491,00	R\$ 101,16
Centro-Oeste	MS	2.756.700	0,742	18	R\$ 53.800.482,00	R\$ 19,52
Centro-Oeste	DF	2.817.068	0,814	7	R\$ 27.571.382,00	R\$ 9,79
Sul	PR	11.443.208	0,769	16	R\$ 11.320.000,00	R\$ 0,99
Total		52.522.137		242	R\$ 455.334.054,00	

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE e da Plataforma Transferegov.br.

A presente pesquisa utilizou a abordagem qualitativa e também quantitativa, de caráter descritivo e com fins exploratórios, em face da limitação de literatura a respeito do assunto, pelo fato de a modalidade de Transferência Especial ter sido criada recentemente, de modo que não há muitos estudos tratando da temática.

Nesse aspecto, Yin (2016) argumenta que a pesquisa com metodologia mista possibilita tirar vantagem das semelhanças e diferenças nos métodos qualitativos e quantitativos e aponta como uma característica essencial conservar a identidade como um único estudo por meio da abordagem de um conjunto de questões de pesquisa que, de forma deliberada, exige evidências e métodos

qualitativos e quantitativos complementares. Já a pesquisa exploratória tem como propósito “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (Gil, 2022, p. 41).

Tendo em vista a pesquisa propor a análise da modalidade de Transferência Especial, sob o aspecto da gestão dos recursos, faz-se necessário descrever a modalidade, o processo de criação e suas peculiaridades, de forma que esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza descritiva. Nesse sentido, Vergara (2015), afirma que a pesquisa descritiva atende de forma mais adequada a estudos que buscam revelar as características de um fenômeno específico.

Assim, o propósito ao descrever a gestão dos recursos oriundos de Transferência Especial nas Unidades Federativas selecionadas foi buscar dados consistentes a respeito da execução das Transferências Especiais a fim de compreender os desdobramentos relacionados à operacionalização dos recursos em outras regiões do país.

Adicionalmente, pretendeu-se conhecer os principais desafios dos gestores e identificar boas práticas na execução dos recursos, de forma a contribuir para a melhoria da sistemática de execução das transferências especiais nos demais entes subnacionais, visto que, apesar de não terem uma destinação definida pelo ente repassador, tem restrições impostas constitucionalmente quanto à aplicação dos recursos.

Diante disso, esta pesquisa se iniciou com uma ampla revisão bibliográfica com o propósito de mapear a produção científica prévia para identificar conhecimentos disponíveis relacionados ao processo orçamentário e às emendas parlamentares, além de conhecimentos relacionados às transferências de recursos da União aos entes subnacionais, com foco na temática Transferência Especial.

Além disso, realizou-se uma pesquisa documental a fim de identificar leis, decretos, portarias e outros normativos que regem o assunto, mediante pesquisa na Plataforma Transferegov.br, no Portal do Tribunal de Contas da União (TCU), no Portal da Câmara dos Deputados, entre outros.

Na pesquisa utilizou-se fontes de dados primárias, obtidas por meio de consulta ao banco de dados da Plataforma Transferegov.br, Painéis Gerenciais e Painel Parlamentar, e, Tesouro Transparente.

Adicionalmente foram levantados dados por meio de entrevistas semiestruturadas.

No que tange à fundamentação, em relação aos dados, segundo Gil (2022) a coleta de dados pode ocorrer de diversas maneiras, mas, em geral, envolve levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que tiveram experiência prática com a temática.

Desse modo, além da pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório, a presente pesquisa foi executada em duas etapas: a primeira estudou a modalidade de transferência de recursos da União, Transferência Especial, suas peculiaridades, em especial o fluxo de destinação dos recursos e o volume de recursos repassados aos entes subnacionais estaduais no período de 2020 a 2023; a segunda etapa consistiu na realização de entrevistas com gestores dos entes subnacionais selecionados, com foco na gestão desses recursos.

## **2.1 COLETA DE DADOS DA PLATAFORMA TRANSFEREGOV.BR**

No que tange à análise de dados das transferências especiais dos entes federativos selecionados, as informações foram captadas na Plataforma Transferegov.br, especialmente os dados das emendas parlamentares e do volume de recursos destinados aos entes subnacionais –Painéis Gerenciais Parceriasgov.br, Painel Transferegov.br e Painel Parlamentar, com extração dos dados mediante planilhas do Microsoft Excel.

Além disso, foram utilizadas informações referentes ao fluxo de destinação dos recursos e à prestação de contas dos recursos, constantes na Plataforma Transferegov.br, módulo Transferências Especiais.

## **2.2 ENTREVISTAS**

Em complemento à coleta de dados primários, foram realizadas entrevistas, a partir de roteiro de entrevista semiestruturada, com gestores que atuam como representantes das Unidades Federativas selecionadas junto à Rede de Parcerias<sup>2</sup> do Governo Federal, a fim de

---

<sup>2</sup> Para mais informações a respeito da Rede de Parcerias, acessar: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/rede-parcerias/sobre>.

compreender como ocorre o processo de gestão dos recursos nos entes federados pesquisados, garantida a confidencialidade dos dados nos termos da lei.

A Rede de Parcerias, rede de governança colaborativa do Sistema de Gestão de Parcerias da União, tem por objetivo desenvolver ações voltadas à melhoria da gestão das parcerias da União operacionalizadas no Transferegov.br, além de promover e estimular ações de capacitação, comunicação e transparência, com atuação em três eixos fundamentais: 1) melhoria da gestão nos processos de transferências da União; 2) capacitação; e 3) comunicação e transparência.

Segundo Matias-Pereira (2016, p. 157), a entrevista semiestruturada é utilizada quando busca-se “obter do entrevistado descrições de uma situação em estudo, por meio de uma conversa guiada”.

Nesse contexto, ressalta-se que o Coordenador da Rede dos entes subnacionais desempenha um papel fundamental na gestão dos recursos oriundos das transferências da União ao fazer a interface entre as decisões normativas da União e a operacionalização dos recursos no âmbito dos entes que representam, inclusive por meio da capacitação dos técnicos responsáveis pela execução dos recursos. Dessa forma, a escolha desses gestores para as entrevistas se deu pelo profundo conhecimento que possuem acerca das transferências da União.

Para realização das entrevistas, inicialmente, foram encaminhados convites por e-mail (Apêndice B) e realizadas outras tratativas por WhatsApp, a depender do contato obtido. Todos os convidados aceitaram participar das entrevistas, havendo um caso em que o entrevistado de um ente federativo sugeriu realizar a entrevista com mais uma outra pessoa, a fim de complementar informações referentes a determinada questão. Após o aceite do convite para participar da entrevista, encaminhava-se e-mail com a confirmação do agendamento, juntamente com o roteiro de entrevista (Apêndice C) e informações complementares quanto ao envio do link de acesso à reunião.

Assim, foram realizadas sete entrevistas durante os meses de março e abril de 2024, de modo virtual e presencial, de acordo com a localização dos participantes. Apenas uma entrevista foi realizada de forma presencial e as outras seis foram realizadas de modo virtual,

sendo que uma foi realizada de forma mista por meio do uso de e-mail e de telefone. Nesse caso, devido à dificuldade de agenda do entrevistado, as perguntas foram respondidas por e-mail e complementadas por telefone.

Os entrevistados optaram pela ferramenta que consideravam mais adequada, sendo realizadas duas entrevistas com a utilização das plataformas Zoom, três pela Microsoft Teams e uma com a combinação de e-mail e telefone.

No caso da entrevista presencial houve o preenchimento do campo de autorização para gravar a entrevista; nas virtuais, depois da concordância do participante, iniciava-se a gravação e repetia-se a pergunta sobre autorizar a gravação, de modo a ter o registro da concordância do entrevistado. Além disso, solicitava-se ao entrevistado que informasse caso houvesse alguma fala que não pudesse ser reproduzida. A gravação das entrevistas totalizou 3 horas e 4 minutos de duração, sendo a média de 36 minutos por entrevista, variando por aproximadamente 22 minutos até 1 hora e 10 minutos. A transcrição das entrevistas foi realizada com suporte de Inteligência Artificial (transcrição.ipynb).

Em seguida, para tratamento das transcrições das entrevistas, utilizou-se o método de pesquisa Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (1977), o método é um conjunto de técnicas de análise das comunicações e compreende três etapas básicas: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos dados, inferência e interpretação. A pré-análise refere-se à seleção do material e à definição de procedimentos a serem seguidos, ou seja, é a organização propriamente dita. A exploração do material diz respeito à implementação desses procedimentos. O tratamento e a interpretação, por sua vez, referem-se à geração de inferências e dos resultados da investigação. Nesta última fase, suposições poderão ser confirmadas ou não. Desse modo, analisam-se as informações traduzindo-as em termos de categorias analíticas.

Na concepção de Vergara (2015, p. 7), a análise de conteúdo “é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema”. Com origem nos Estados Unidos, H. Lasswell foi um dos pioneiros na utilização do método para a realização de análises de imprensa e de propaganda.

A análise de conteúdo é um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, todavia com abordagem diferente (Bardin, 1977), podendo ser usados de forma complementar (Vergara, 2015). Nesta pesquisa, a análise concentra-se na interpretação das entrevistas.

## **2.3 ANÁLISE DOS DADOS E INFORMAÇÕES**

Após a coleta, foi realizada a análise do banco de dados construído no programa Excel da Microsoft, com as respostas quantitativas e qualitativas agrupadas para analisá-las e interpretá-las, de forma a subsidiar a análise da gestão dos recursos recebidos pela Unidade Federativa, por meio de transferências especiais. Os dados estão apresentados em gráficos, quadros e figuras, por meio de frequência relativa (proporção) e absoluta e medidas de tendência central (média, mediana e intervalos).

A análise de conteúdo tem como procedimento fundamental a definição de categorias pertinentes aos propósitos da pesquisa (Vergara, 2015). Assim, a fim de conhecer os desdobramentos relacionados à gestão dos recursos de Transferência Especial bem como os desafios enfrentados pelos gestores e eventuais boas práticas na operacionalização dos recursos por parte dos entes federativos selecionados, as perguntas qualitativas foram analisadas quanto aos temas para realizar a categorização, ou seja, isolar elementos para, em seguida, agrupá-los (Vergara, 2015).

Dessa forma, as respostas foram agrupadas nas seguintes categorias, definidas a priori: Processo de Recebimento e Operacionalização dos Recursos, Transparência e Prestação de Contas, e Desafios dos Gestores na execução dos recursos. Após a análise dos dados, acrescentou-se a categoria Autonomia dos Entes Subnacionais na alocação dos recursos.

## **2.4 BREVE DESCRIÇÃO DOS ENTES SELECIONADOS PARA A PESQUISA**

A Bahia, estado na Região Nordeste do Brasil, tem 417 municípios, sendo um dos maiores estados brasileiros em extensão territorial e em número de habitantes, com população de 14.136.147 habitantes. Possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,691,

ocupando o 22º lugar no ranking nacional entre as Unidades Federativas. No período de 2020 a 2023, recebeu a indicação de 64 transferências na modalidade Transferência Especial, perfazendo o total de R\$ 191,2 milhões, transferido na integralidade, conforme demonstrado na Tabela 1. Entre as Unidades Federativas, o estado da Bahia foi o que mais recebeu recursos na referida modalidade.

Minas Gerais, estado da Região Sudeste do Brasil, tem 853 municípios e população de 20.538.718 habitantes. Possui IDH de 0,774, ocupando o 4º lugar no *ranking* nacional de IDH entre as Unidades Federativas. No período de 2020 a 2023, recebeu a indicação de 87 transferências na modalidade Transferência Especial, perfazendo o total de R\$ 94,2 milhões. Foi empenhado e transferido o valor de R\$ 87,5 milhões, sendo o 2º maior recebedor de recursos na modalidade entre as Unidades Federativas, conforme demonstrado na Tabela 1.

O Acre, estado da Região Norte do Brasil, tem 22 municípios. Possui IDH de 0,710, ocupando o 16º lugar no *ranking* nacional de IDH entre as Unidades Federativas, com uma população de 830.026 habitantes. No período de 2020 a 2023, recebeu a indicação de 63 transferências na modalidade Transferência Especial, perfazendo o total de R\$ 100,8 milhões. Houve impedimento em três emendas no valor total de 15 milhões. Foi empenhado e transferido o valor de R\$ 84 Mi, conforme demonstrado na Tabela 1.

O Mato Grosso do Sul, estado da região Centro-Oeste do Brasil, é dividido em 79 municípios. Possui IDH de 0,742, ocupando o 9º lugar no *ranking* nacional de IDH entre as Unidades Federativas e população de 2.756.700 habitantes. No período de 2020 a 2023, recebeu a indicação de 18 transferências na modalidade Transferência Especial, perfazendo o total de R\$ 53,8 milhões, transferido na integralidade, conforme demonstrado na Tabela 1.

O Paraná, localizado na Região Sul do Brasil, é dividido em 399 municípios. Possui IDH de 0,769, ocupando o 7º lugar no *ranking* nacional de IDH entre as Unidades Federativas. Possui 11.443.208 habitantes. No período de 2020 a 2023, o estado recebeu a indicação de 19 emendas na modalidade Transferência Especial, perfazendo o total de R\$ 14,1 milhões, empenhado e transferido o valor de R\$ 11,3 Mi, conforme demonstrado na Tabela 1.

Por fim, o Distrito Federal, situado na região Centro-Oeste, é a menor unidade federativa brasileira e a única que não tem municípios.

É composto por 35 Regiões Administrativas dependentes do Governo do Distrito Federal. Possui IDH de 0,814, ocupando o 1º lugar no *ranking* nacional entre as Unidades Federativas.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, elevou o Distrito Federal à categoria de ente federado, juntamente com os Estados e os Municípios. Tal condição lhe garante integrar a organização político-administrativa do Estado brasileiro e autonomia para eleger deputados e senadores, bem como para organizar seus próprios poderes Executivo e Legislativo, sendo vedada a divisão em Municípios (Brasil, 1988).

A autonomia do Distrito Federal, no entanto, é parcialmente tutelada pela União, tendo em vista que cabe exclusivamente à União manter o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. No caso da Polícia Civil, da Polícia Penal, da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, embora subordinados ao Governador do Distrito Federal, são organizados e mantidos diretamente pela União.

No período de 2020 a 2023, o Distrito Federal recebeu a indicação de nove transferências na modalidade Transferência Especial, perfazendo o total de R\$ 27,8 milhões. Em virtude do impedimento de duas emendas de R\$ 100 mil, foi empenhado e transferido o valor de R\$ 27,6 milhões, conforme demonstrado na Tabela 1.



3

# 3

## REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, são apresentadas as referências teóricas que dão suporte à pesquisa. Tendo em vista o objetivo de compreender como ocorre a gestão das Transferências Especiais pelos entes subnacionais estaduais e a fim de subsidiar a argumentação, é fundamental compreender os delineamentos do processo orçamentário brasileiro, o papel das emendas parlamentares no contexto federativo brasileiro, apresentando estudos sobre a alocação de emendas parlamentares individuais, além das prerrogativas parlamentares sobre o assunto.

Nesse cenário, torna-se relevante conhecer as alterações introduzidas no âmbito orçamentário a partir da Constituição de 1988, sobretudo as relacionadas à impositividade das emendas parlamentares. Além disso, é importante conhecer como deve ocorrer a execução do orçamento para garantir transparência, eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos. A partir dessas teorias, serão extraídas as referências teóricas que servirão para subsidiar a análise proposta nesta pesquisa e a discussão dos resultados a respeito das Transferências Especiais.

### 3.1 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O Federalismo é uma forma de organização de poder do Estado, cuja característica principal é a divisão do poder político entre um governo central e unidades subnacionais autônomas, normalmente dividido em dois níveis de governo, os quais atuam no mesmo território, com as competências delimitadas. Desse modo, a divisão de poderes operada pela repartição de competências representa o ponto primordial a ser considerado em uma Constituição (Mohn, 2010).

Segundo Silva (2014), o Brasil adotou a forma de Estado Federal, em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas constituições seguintes, embora em alguns casos o federalismo tenha sido apenas nominal, como na Constituição de 1967 e na emenda nº 1/1969.

Na visão de Giambiagi e Além (2016), a federação brasileira surgiu como uma reação ao centralismo do império, com os objetivos de

descentralização e de autonomia diante do governo central. Entretanto, os referidos autores argumentam que, a partir do governo militar de 1964, teve início um processo de forte centralização de poder e de recursos no âmbito do governo federal, ampliando de forma considerável a intervenção nas esferas subnacionais de governo, reduzindo substancialmente a sua autonomia.

Nesse contexto, Silva (2014) defende que a Constituição de 1988 não instituiu a federação, apenas manteve a forma de federação, “mediante a declaração constante do art. 1º, que configura o Brasil como uma República Federativa” (Silva, 2014, p.101).

Dessa forma, para Giambiagi e Além (2016), o processo de descentralização brasileiro, iniciado nos anos 1980 e aprofundado com a Constituição de 1988, teve como objetivo o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios em detrimento do governo central. No entanto, argumentam que a falta de um plano nacional para a descentralização culminou em “um processo caracterizado por descoordenação, distorções e conflitos” (Giambiagi; Além, 2016, p. 333).

Nesse aspecto, para Silva (2014, p. 104), a CF/88 “buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais”. Sob esse olhar, Giambiagi e Além (2016) ressaltam que a Constituição de 1988, ao introduzir relevantes mudanças nas relações intergovernamentais, intensificou o processo de descentralização fiscal, ampliando significativamente a autonomia e participação dos entes subnacionais no total da receita tributária e dos gastos públicos.

Conforme Giambiagi e Além (2016), a federação brasileira é caracterizada por expressivas disparidades socioeconômicas que se refletem em diferentes capacidades fiscais, o que agrega dificuldades à condução do processo de descentralização. Diante disso, o principal desafio é conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais (Rezende, 1995; Giambiagi; Além, 2016).

Nessa perspectiva, Abranches (1988) aponta que o dilema institucional brasileiro reside na necessidade de se encontrar um ordenamento institucional eficiente o suficiente, que consiga agregar e processar as pressões advindas desse ambiente heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o

capacite a intervir de maneira mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.

Sob esse olhar, Abrucio (2022) ressalta a importância da coordenação entre os diferentes níveis de governo para o sucesso das políticas públicas, mas reconhece os obstáculos para o alcance dessa coordenação devido à complexidade do sistema federativo brasileiro e à falta de mecanismos de cooperação intergovernamental eficazes. Todavia, na concepção de Giambiagi e Além (2016, p. 334.), o processo de descentralização brasileiro tem se baseado, via de regra, “no aumento das transferências do governo federal para estados e municípios, através dos seus fundos de participação”.

Assim, ao analisar o federalismo brasileiro sob a perspectiva da relação entre os diferentes níveis de governo e dos desafios enfrentados pela administração pública na implementação de políticas públicas, Abrucio (2022) destaca como característica marcante uma forte centralização política e fiscal, o que tem levado a uma concentração de poder nas mãos do governo federal e a uma dependência financeira dos governos estaduais e municipais.

No âmbito da descentralização fiscal, Palotti, D’Albuquerque e Endo (2023) apontam que os entes federados são os principais atores chamados a colaborar para a execução descentralizada dos recursos federais. Tais autores defendem, ainda, que o fortalecimento das capacidades administrativas do governo federal é essencial para melhorar a coordenação federativa, de forma que a melhoria da implementação de políticas públicas depende do fortalecimento dos governos subnacionais. Nessa linha, Abrucio (2022) argumenta que a descentralização administrativa pode ser uma vantagem para a gestão pública, permitindo a adaptação das políticas às necessidades e demandas locais.

Ainda nessa perspectiva, a questão das capacidades estatais dos entes subnacionais reveste-se de especial importância visto que se relacionam à eficiência e efetividade da ação estatal. Para Grin, Demarco e Abrucio (2021, p. 55), “a capacidade organizacional subnacional é um dos fatores mais importantes no funcionamento eficaz dos governos” além da necessidade de desenvolver capacidades, notadamente de gestão, devido à crescente lacuna entre as práticas locais e a amplitude das demandas colocadas sobre os governos locais.

## 3.2 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O Sistema Orçamentário Brasileiro, entendido como um conjunto de leis, normas e procedimentos que regulam a elaboração, execução e controle do orçamento público no Brasil, possui como característica marcante, a centralização dos recursos na União.

A CF/88 definiu, no art. 165, os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, os quais são estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo: Plano Plurianual (PPA), LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Conforme aponta Giacomoni (2023), a CF/88 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. Com os novos instrumentos, há a valorização do planejamento, a obrigação de elaboração de planos de médio prazo, os quais mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais.

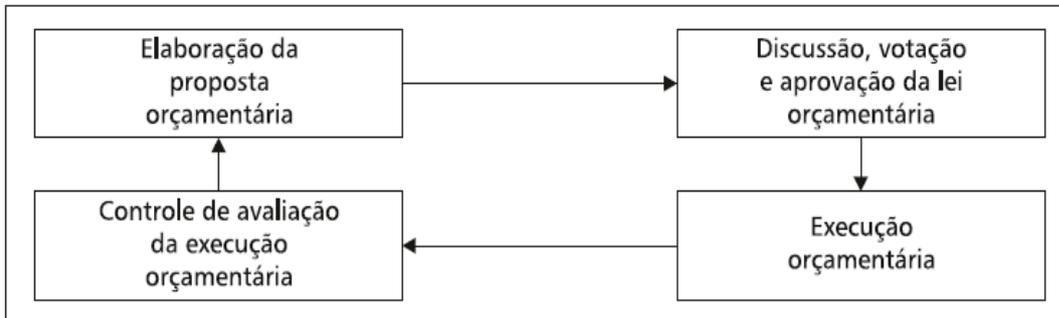
Nesse cenário, o PPA, com vigência de quatro anos, tem como função primordial estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Para Giacomoni (2023), o PPA constitui-se na integração dos processos de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas governamentais, incluindo o orçamento anual.

A LDO, por sua vez, define, a cada ano, as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA, constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas, tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO, ao identificar na programação plurianual as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício.

O processo orçamentário, também denominado ciclo orçamentário, por sua vez, é composto por quatro etapas, conforme apresentado na Figura 1, abaixo: 1) elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo; 2) apreciação legislativa pelo Congresso Nacional, que inclui a Discussão, votação e a aprovação da lei orçamentária; 3) execução orçamentária pelo Poder Executivo e 4)

controle e avaliação da execução pelo Congresso Nacional, com apoio do TCU.

**Figura 1** – Processo Orçamentário



Fonte: [Giacomoni. 2023. p. 202.](#)

Tendo em vista que a iniciativa da apresentação do projeto de lei orçamentária é privativa do chefe do Poder Executivo, na União a elaboração do orçamento anual desenvolve-se no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF), cujo órgão central é o Ministério do Planejamento e Orçamento; neste, a responsabilidade pela coordenação, consolidação e supervisão da elaboração orçamentária é da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), operacionalizada por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Já na fase de apreciação legislativa há a participação do Congresso, por meio da apresentação de emendas ao Orçamento.

Segundo [Giacomoni \(2023\)](#), o documento orçamentário apresentado na forma de lei evidencia apenas um recorte de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e outras que ainda deverão ser vencidas. Para o citado autor, é o desenrolar integral desse processo que proporciona ao orçamento o cumprimento dos seus múltiplos papéis e funções.

Nesse sentido, o Orçamento Público é um instrumento fundamental para o planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, desempenhando um papel central na gestão governamental e no atendimento às demandas da sociedade, além de cumprir relevante função na redução das desigualdades inter-regionais.

Conforme argumentam [Greggianin et al. \(2023\)](#), a atuação do Legislativo e do Executivo, na condição de poderes responsáveis pela

aprovação e execução do orçamento público, certamente está sujeita aos mandamentos constitucionais da CF/88, que apresenta no inciso III do art. 3º, como um dos objetivos fundamentais da União: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Além disso, conforme determina o § 7º do art. 165 da CF, os orçamentos, compatibilizados com o PPA, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (Brasil, 1988).

Sob essa perspectiva, Greggianin et al. (2023, p. 9) defendem que a redução das desigualdades sociais e regionais não é uma escolha, “mas um dever a cargo dos poderes, uma diretriz geral que fundamenta a atividade financeira do Estado”, cabendo à União, em especial, fomentar a cooperação federativa e adotar políticas públicas alinhadas com os princípios constitucionais.

Após a aprovação da LOA, na fase da execução orçamentária, o governo executa as receitas e despesas de acordo com o que foi previsto no orçamento. Isso inclui arrecadação de impostos, realização de investimentos, pagamento de salários e benefícios sociais.

Assim, a execução financeira orçamentária do governo brasileiro, conforme previsto nas normas de direito financeiro, envolve diversas etapas que vão desde a realização da licitação até o pagamento do fornecedor e a regular prestação de contas. Segundo Giacomoni (2023), a realização das despesas orçamentárias no âmbito da administração pública, especialmente a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, depende do cumprimento das regras da licitação, que, após a observância, se for o caso, do processo licitatório, será efetivada por meio do cumprimento de três estágios ou fases: empenho, liquidação e pagamento.

Nesse contexto, é relevante mencionar que a Lei nº 14.133, de 2021, Nova Lei de Licitações, a qual entrou em vigor em 1º de abril de 2023, apresenta entre as principais inovações, a criação do Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP), destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei e à realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (Giacomoni, 2023).

Adicionalmente, ressalta-se que o sistema orçamentário brasileiro prevê mecanismos de controle destinados a assegurar a

legalidade, a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos. Isso inclui a fiscalização pelo TCU e pela Controladoria-Geral da União (CGU), entre outros órgãos.

Nesse sentido, destaca-se que a transparência e a accountability na execução de recursos públicos são essenciais para garantir a integridade, eficiência e legitimidade da gestão governamental, promovendo uma maior participação social, o combate à corrupção e o fortalecimento da democracia.

### **3.3 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

Na fase de apreciação legislativa, as emendas parlamentares são o instrumento de que o Congresso Nacional dispõe para influenciar o processo de elaboração do orçamento anual. Previstas no art. 166 da CF/88, podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens do PLOA enviado pelo Executivo. Conforme argumentam Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020), é por meio das emendas parlamentares à LOA que os parlamentares colaboram de forma ativa do planejamento do orçamento federal e cumprem um importante papel na interligação entre o governo federal e os governos locais e, por consequência, na determinação das políticas públicas subnacionais.

No âmbito federal, são encontrados quatro tipos de emendas ao orçamento: emenda individual (Resultado Primário – RP 6), de autoria de cada senador ou deputado; emenda de bancada (Resultado Primário – RP 7), de autoria das bancadas estaduais ou regionais; emenda de comissão (Resultado Primário – RP 8) e emenda da relatoria (Resultado Primário – RP 9), são indicadas parlamentar responsável, no determinado ano, por elaborar o parecer final ou relatório geral sobre o Orçamento. Na presente pesquisa, o foco será sobre as emendas individuais impositivas (RP 6), categoria na qual se insere as transferências especiais.

As alterações propostas ao Orçamento, por meio das emendas parlamentares, estão sujeitas a diversas normas quanto ao seu conteúdo e propósitos, incluindo disposições da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e da Lei nº 4.320/1964, que dispõem sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Além disso, as emendas são reguladas por resoluções do Congresso Nacional.

De acordo com a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais, no valor total definido pelo parecer preliminar do relator, nos termos do art. 52, II, i (Brasil, 2006).

Todavia, a despeito da Constituição assegurar a participação dos poderes Executivo e Legislativo na elaboração e execução do orçamento público, há uma forte predominância do Executivo, devido à natureza autorizativa do orçamento que resulta em uma ampla discricionariedade deste Poder na gestão da execução do Orçamento ao decidir pela realização ou não das despesas autorizadas nas leis orçamentárias. Nesse sentido, a não execução de autorizações orçamentárias aprovadas, sobretudo por meio de emendas parlamentares, tem sido um ponto sensível na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo (Giacomoni, 2023).

Conforme ressaltam Limongi e Figueiredo (2005), a prerrogativa de apresentar emendas individuais ao orçamento é uma oportunidade para que os parlamentares manifestem suas prioridades em relação às políticas públicas. No entanto, não o fazem sem restrições, cabendo-lhes, basicamente, complementar a agenda definida pelo governo.

Nessa perspectiva, considerando as características do sistema político brasileiro, que inclui fragmentação partidária, proporcionalidade e presidencialismo, a relação entre o Executivo e o Legislativo é intermediada pelo denominado Presidencialismo de Coalizão (Abranches, 1988), estratégia utilizada pelo Presidente para reunir aliados com o fim de obter governabilidade.

Segundo aponta Abranches (1988, p. 30), “no presidencialismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a presidência”, o que requer do chefe do executivo forte habilidade de articulação e a utilização de diversas estratégias para formação de ampla coalizão no Congresso com vistas à aprovação das pautas necessárias para cumprimento do plano de governo. Nesse sentido, entre as estratégias, pode compartilhar com outros partidos a decisão acerca da alocação de recursos por meio da nomeação de ministros (Maireles, 2024) e por meio da destinação de emendas ao orçamento.

Conforme defendem Pereira e Mueller (2002, p. 294), “o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade”. Acrescentam, ainda, que a execução de emendas individuais ao

orçamento é um dos principais instrumentos que o Executivo utiliza para negociar suas preferências com a respectiva coalizão no Congresso.

Assim, considerando o papel preponderante do presidente sobre a execução orçamentária, na percepção de Limongi e Figueiredo, (2005), a liberação de recursos do orçamento, portanto, seria o meio utilizado pelo Executivo para obter o apoio dos parlamentares na aprovação da sua agenda.

No contexto da descentralização de recursos aos entes subnacionais, as emendas parlamentares exercem papel relevante ao viabilizar a execução de políticas públicas, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Marciniuk; Bugarin; Ferreira, 2020).

Em vista disso, vale destacar que nos últimos anos, o arcabouço legal das emendas parlamentares ao orçamento passou por significativas alterações. A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, oriunda da PEC nº 358, de 2013, instituiu o orçamento impositivo e destinou 1,2% da receita corrente líquida do orçamento da União às emendas parlamentares individuais (Brasil, 2015).

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, estendeu a garantia de impositividade às emendas de bancada, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Em 2022, a Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, alterou o percentual das emendas individuais para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, conforme art. 166. § 9º, sendo que 1,55% caberá às emendas de Deputados e 0,45% às de Senadores.

Tais alterações, proporcionaram maior autonomia ao Poder Legislativo, retirando o parlamentar da dependência do Executivo. Nessa esteira, Faria (2023) argumenta que a instituição da impositividade dessas emendas teve por pretensão eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro a distinção entre os parlamentares com base em seu alinhamento político com o governo. Ao mesmo tempo, buscou reduzir a discricionariedade do Executivo na execução orçamentária e assegurar autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem restringidas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares.

Adicionalmente, como resultado, “as famosas moedas de troca orçamentárias seriam desvalorizadas com a execução igualitária de suas programações” (Faria, 2023, p. 345). Tal fato contribuiu para ampliar substancialmente o controle do Orçamento pelo Congresso Nacional.

Em pensamento complementar, para Greggianin et al. (2023), o orçamento impositivo deve ser compreendido como uma forma de garantir maior efetividade à discussão democrática do orçamento público e não de dispensa de análise minuciosa das programações aprovadas, especialmente em relação à compatibilidade com as políticas públicas vigentes e com o propósito de redução de desigualdades.

Nesse contexto, ressalta-se que as emendas parlamentares, notadamente as individuais, têm sido alvo de intensa controvérsia na literatura e na imprensa brasileira, visto que são frequentemente associadas a políticas distributivistas, usadas como moedas de troca eleitoral, além de associação a práticas de corrupção. Isso levou vários autores a estudar as relações políticas, o processo decisório na alocação desses recursos e os impactos gerados por eles, no contexto do Presidencialismo de coalizão brasileiro.

As discussões sobre o tema abrangem diversas vertentes como a relação entre as emendas ao orçamento federal e o desempenho eleitoral local dos parlamentares (Pereira; Rennó, 2001; Ames, 2003; Mesquita, 2008; Mesquita et al., 2014; Firpo; Ponczek; Sanfelice, 2015); as relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento (Pereira; Mueller, 2002; Baião; Couto, 2017); emendas e comportamento parlamentar (Limongi; Figueiredo, 2005), bem como os efeitos das emendas na redução das desigualdades (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018), entre outras.

Nessa perspectiva, Baião e Couto (2017) salientam que no Brasil as discussões sobre voto pessoal sempre estiveram associadas às políticas de pork barrel, expressão utilizada na literatura internacional para designar o particularismo legislativo, em que os deputados utilizaram políticas distributivas, visando ao voto dos beneficiários. Não obstante a maior parte dos estudos sobre tais políticas tenham se concentrado nos Estados Unidos, no Brasil, essa temática tem sido bastante estudada nas últimas décadas.

Estudos conduzidos por Pereira e Rennó (2001), Ames (2003) identificaram que a execução de emendas parlamentares tem efeitos positivos nas chances de reeleição. O sistema político brasileiro, por um lado, cria incentivos para que os eleitores se preocupem mais com os benefícios locais, ou seja, se o hospital ou asfalto vai chegar, do que com a performance nacional dos seus representantes, como eles estão votando sobre determinadas temáticas (Pereira; Rennó, 2001).

Por outro lado, segundo Ames (2003), tende a induzir os deputados a garantir vantagens para seus eleitores, de forma que apresentam emendas orçamentárias com o propósito de manter o apoio dos eleitores antigos e atrair novos. Isso acaba por estimular uma atuação nacional dos parlamentares direcionada para a busca de benefícios que possam ser utilizados na esfera local a fim de alcançar maiores retornos eleitorais.

Nessa mesma direção, estudos realizados por Mesquita (2008), Mesquita et al. (2014), Firpo; Ponczek; Sanfelice (2015), não confirmaram a existência de uma relação direta entre o valor executado das emendas parlamentares e o sucesso eleitoral. Assim, em que pese a alocação de emendas ser uma importante ferramenta eleitoral para atrair votos e haver indícios de que exerce alguma influência no resultado eleitoral, não é possível afirmar que é um fator dominante no processo de decisão dos parlamentares (Mesquita et al., 2014), nem se configura em um fator determinante para o sucesso eleitoral do político (Firpo; Ponczek; Sanfelice, 2015).

Os parlamentares utilizam diversas estratégias para obter sucesso eleitoral e garantir a sobrevivência política, entre elas, ocupar posições hierárquicas em comissões e partidos políticos, visto que isso aumenta a visibilidade, o acesso a recursos e, por consequência, as perspectivas de reeleição (Pereira; Rennó, 2001). Sob esse olhar, Mesquita (2008) afirma que ao contrário do que diz o senso comum, a execução orçamentária não parece estar entre as estratégias mais importantes (Mesquita, 2008, p. 7). No entanto, apesar disso, Firpo, Ponczek e Sanfelice (2015) sustentam que os políticos tendem a recompensar seus eleitores com a destinação de emendas.

Em outra vertente, estudo realizado por Limongi e Figueiredo (2005), reconhece que nas análises das relações entre o Executivo e o Legislativo, a prerrogativa do Congresso de emendar o orçamento tem um papel de destaque e que as emendas seriam as engrenagens

centrais de um complexo sistema de trocas de apoio. Nesse caso, “a execução das emendas individuais seria a moeda de troca a fechar acordos que envolveriam eleitores, legisladores e Executivo” (Limongi; Figueiredo, 2005, p. 738).

Assim, a liberação de emendas individuais seria um dos instrumentos de negociação para assegurar o apoio dos parlamentares dos partidos da coalizão, de forma que a decisão de executar ou não essas emendas seria uma forma de recompensa ou punição aos parlamentares no apoio aos projetos do governo. No entanto, segundo Limongi e Figueiredo (2005), mesmo quando analisadas de forma isolada, sem considerar o restante do processo orçamentário, ainda assim, não é possível caracterizar a execução das emendas individuais como moeda para obtenção de apoio parlamentar.

Nessa perspectiva, Pereira e Mueller (2002), aponta que o Executivo utiliza de forma estratégica as emendas orçamentárias como mecanismo de controle dos membros da coalizão nas votações no Congresso. Entretanto, apesar de representarem uma pequena parte do orçamento total, estudos revelam essas emendas são um importante meio para assegurar a sobrevivência política do parlamentar (Pereira e Mueller, 2002; Pereira e Rennó, 2001). Na percepção de Mesquita (2008), a lógica das emendas sugere uma conexão política. No entanto, “não há como negar a importância das emendas para a sobrevivência política do parlamentar” (Mesquita, 2008, p. 73).

Para Limongi e Figueiredo (2005), as emendas individuais são apenas uma das formas pelas quais os congressistas modificam a proposta orçamentária do preparada pelo Executivo, as quais representam uma pequena parte da intervenção legislativa na alocação final dos recursos. Entretanto, podem ser utilizadas para vários fins, como conquistar apoio de doadores de campanha, buscar cargos no Executivo, ou até mesmo para implementar políticas públicas importantes para o parlamentar (Baião; Couto, 2017).

Sob outro enfoque, em estudo recente, Bertholini, Pereira e Rennó (2018) ao investigar o papel do poder legislativo na redução da desigualdade e da pobreza por meio de alterações orçamentárias, destacam que embora as políticas do tipo pork barrel, em geral, sejam vistas de forma depreciativa, podem desempenhar uma função no sistema político, facilitando a relação entre os poderes executivo e

legislativo. Tais políticas podem, ainda, melhorar as condições de vida a nível local, atenuando a desigualdade e a pobreza e promovendo o desenvolvimento, contribuindo assim para regimes democráticos mais igualitários e justos (Bertholini; Pereira e Rennó, 2018).

Adicionalmente, os autores sugerem que em países com altos níveis de desigualdade e pobreza, com governos municipais carentes de recursos e com grande dependência do orçamento federal, a transferência de recursos por meio de políticas do tipo pork barrel pode não ser apenas uma forma eficiente de distribuição de renda e promover inclusão social, mas muitas vezes o único meio pelo qual os recursos federais chegam às populações carentes em alguns municípios brasileiros (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018).

Nesse sentido, Baião e Couto (2017), ao analisar a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados, apontam que as emendas produzem votos, mas em uma magnitude muito pequena para representar alguma vantagem eleitoral, que sejam fundamentais para a reeleição do deputado. Isso revela que “o estímulo ao voto pessoal, característica tão difundida do sistema eleitoral brasileiro, não torna o pork barrel, por si só, um imperativo da sobrevivência política” (Baião e Couto, 2017).

### **3.4 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO**

Conforme mencionado anteriormente, em virtude da forte centralização da arrecadação na União em detrimento dos demais entes federativos, característica marcante do modelo federativo brasileiro, a transferência de recursos da União aos entes subnacionais constitui um importante instrumento para a execução de políticas públicas e para a redução das desigualdades inter-regionais.

Desse modo, destaca-se que a transferência de recursos da União classifica-se em duas grandes categorias: As Transferências Obrigatórias, que incluem as Constitucionais e as Legais. As Transferências Constitucionais, provenientes do rateio da receita resultante da arrecadação de impostos entre os entes federados, representam um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. Já as transferências legais decorrem de legislação específica infraconstitucional que estabelece os critérios de adesão, o

instrumento de repasse, a forma de utilização dos recursos e as regras relacionadas à prestação de contas.

Entre as principais transferências obrigatórias da União, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Combustíveis), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Royalties, entre outras.

As Transferências Discricionárias, categoria na qual se encontram as Transferências Voluntárias, por sua vez, constituem um sistema de cooperação entre a União e as entidades governamentais dos demais entes da Federação, além das organizações não-governamentais, com o objetivo de execução de programas, de projetos e de atividades de interesses recíprocos envolvendo recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. São realizadas mediante a celebração de convênios, dos contratos de repasse, dos termos de parceria, dos termos de colaboração e dos termos de fomento, para a realização de obras ou serviços de interesse comum, que não se originem de determinação constitucional ou legal.

Importa destacar que as Transferências Voluntárias da União, têm seu conceito definido no caput do art. 25, Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (Brasil, 2000).

Regidas pelo Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, regulamentado pela Portaria Interministerial MGI/MF/CGU nº 33/2023, de 1º de setembro de 2023 e alterações, são operacionalizadas pela Plataforma Transferegov.br por meio de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos.

Nesse contexto, é importante ressaltar que as Transferências Voluntárias têm o papel de reduzir as desigualdades regionais e sociais do Brasil, visto que o § 7º do art. 165, da CF/88 determina que o orçamento fiscal e de investimento da União terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Ao longo dos anos, no entanto, a destinação de recursos para as transferências voluntárias, em especial as decorrentes de emendas parlamentares, têm recebido diversas críticas, entre as quais, as relacionadas aos atrasos no repasse dos recursos aos entes beneficiários e à execução dos referidos recursos, de forma que têm sido alvo dos principais órgãos de controle. Nessa perspectiva, convém destacar apontamentos constantes nas auditorias realizadas pelos órgãos de controle federal, em especial, pelo TCU e pela CGU sobre as transferências voluntárias.

Relatórios de Avaliação realizada pela CGU, acerca da Gestão das Transferências Voluntárias da União, nos exercícios de 2008-2016, e da Avaliação do Saldo em Conta, no exercício de 2019, apontam, entre outros problemas, o tempo médio de execução dos instrumentos de cinco anos, o que se mostra extremamente elevado, tendo em vista a grande maioria dos instrumentos serem projetos de pequeno vulto.

Além disso, foram evidenciadas situações nas quais o fluxo orçamentário-financeiro das transferências voluntárias não é adequadamente seguido no que se refere à gestão dos saldos financeiros, com a existência de montante considerável de recursos parados em conta-corrente de convênios inativos, sem acompanhamento por parte dos órgãos concedentes (CGU, 2020).

Nessa mesma linha, o Relatório do Grupo de Trabalho formado pelo TCU/CGU/MP tratou de oportunidades de melhorias na gestão das transferências discricionárias e apontou os problemas mais recorrentes, entre os quais destacam-se o grande número de convênios e contratos de repasse pendentes de fiscalização e de análise das prestações de contas. Além disso, como consequência, salientou o crescente fluxo de tomadas de contas especiais encaminhadas ao TCU, de forma que o processo de execução das transferências voluntárias tem se mostrado excessivamente moroso, pouco eficiente e pouco eficaz (TCU, 2018).

Adicionalmente, destaca-se que a destinação de recursos para as transferências voluntárias, em especial as decorrentes de emendas parlamentares, têm sido foco de diversos estudos, como os realizados por Ferreira e Bugarin (2007), Moutinho (2016), Meireles (2019), Marciniuk, Bugarin e Ferreira, (2020), os quais revelam que tais transferências têm forte componente político, por meio do alinhamento entre prefeitos e presidente e pela identidade partidária entre prefeitos e deputados federais.

Em outra vertente, estudos realizados por Sodré e Alves (2010) indicam relação significativa entre transferência intergovernamental de recursos orçamentários por meio de emendas parlamentares e incidentes de corrupção nas instâncias locais de governo. Nessa mesma linha, Campos, Castelar e Soares (2018), ao tratar de fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União, com base em achados de fiscalização extraídos de relatórios da CGU, apontam que os municípios com um controle social com fraca atuação são mais tendentes a episódios de corrupção.

Nesse cenário, é relevante mencionar que a partir da descentralização fiscal introduzida pela CF/88, os municípios tornaram-se responsáveis pela implantação de grande parte dos programas do governo federal e pela alocação de parte considerável dos recursos nacionais (Marciniuk; Bugarin; Ferreira, 2020).

Em linha com essa ideia, estudo conduzido por Moutinho (2016) sobre transferências voluntárias da União para municípios brasileiros aponta que o ente municipal desempenha um papel fundamental no atendimento às necessidades locais por estar mais próximo dos cidadãos, utilizando essas transferências como uma estratégia para fortalecer os orçamentos com vistas à implementação das políticas públicas. No entanto, segundo Ferreira e Bugarin (2007) os municípios brasileiros são fortemente dependentes de transferências dos estados e do governo federal.

Sob outra perspectiva, no âmbito das transferências voluntárias, estudos realizados por Sodré e Alves (2010) e por Campos, Castelar e Soares (2018) sugerem que muitos casos de corrupção decorrem, principalmente, de fragilidades institucionais, que prejudicam a prestação de contas e a efetividade do controle sobre a gestão pública. Esses autores destacam, ainda, que irregularidades apontam falta de controle adequado da administração dos recursos municipais e descaso das boas práticas de gestão. Isso cria um ambiente propício à corrupção, uma vez que dificultam a accountability e favorecem a atuação de agentes corruptores.

### **3.5 TRANSFERÊNCIA ESPECIAL**

Nesta subseção apresenta-se a Transferência Especial, objeto de estudo desta pesquisa. Inicialmente será abordado o contexto de criação da modalidade, que contemplou amplo debate entre

deputados e senadores, por ocasião da tramitação da PEC nas duas casas legislativas, evidenciando-se as peculiaridades e, na sequência, aspectos relacionados à transparência e prestação de contas dos recursos.

### **3.5.1 PROCESSO DECISÓRIO DE CRIAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA ESPECIAL**

A Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, tem origem com a PEC nº 61/2015, apresentada pela então senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), cujo texto passou por diversas modificações durante o processo legislativo. A proposição inicial tinha como ementa alterar o art. 166 da Constituição Federal para possibilitar que as emendas individuais apresentadas ao PLOA pudessem aportar recursos diretamente no FPE e no FPM.

No Senado, a PEC nº 61, de 2015, foi analisada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que, mediante o Parecer nº 539, de 2015, opinou pela aprovação. Posteriormente, após apreciação no Plenário, em 2017, o assunto retornou àquela Comissão, ocasião em que foi emitido o Parecer (SF) nº 126, de 2017, de relatoria da Senadora Marta Suplicy. Em 2019, depois da aprovação no Senado, a PEC nº 61, de 2015, foi enviada à Câmara dos Deputados, para análise da matéria, ocasião em que foi transformada na PEC nº 48/2019.

Nesse cenário, importa destacar que, no âmbito da tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em face das resistências à proposta, houve forte articulação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e de outras entidades defensoras dos interesses dos entes subnacionais junto ao Congresso, de forma que o assunto foi apresentado e defendido em diversos eventos e mobilizações em defesa dos interesses municipalistas como a Marcha dos Prefeitos, Frentes Parlamentares em Defesa dos Municípios e do Pacto Federativo (CNM, 2019).

Na fase de tramitação da proposição na Câmara, na Comissão Especial criada para análise da proposição, conforme o Parecer da Comissão Especial da Câmara, de relatoria do Deputado Aécio Neves, foram realizadas diversas audiências públicas, nas quais foram ouvidas as partes diretamente interessadas na matéria: representantes da área econômica do Poder Executivo, da Caixa, do TCU e de Tribunais de Contas dos estados e dos municípios e as entidades que congregam os

interesses dos Municípios, como a CNM e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), entre outras (Brasil, 2019a).

Da análise do Parecer da Comissão Especial, depreende-se que o processo decisório de criação das Transferências Especiais ocorreu em um contexto de intenso debate sobre as dificuldades manifestadas pelos entes subnacionais para recebimento dos recursos provenientes das Transferências Voluntárias da União, devido aos trâmites burocráticos para viabilização do repasse e da execução dos projetos, advindos do complexo marco regulatório, além da insatisfação com os altos custos cobrados pela mandatária da União.

Assim, a medida foi defendida como forma de reduzir a avalanche de obras paralisadas ou inacabadas em todo o país em virtude da burocracia atribuída à Caixa. Além disso, como forma de incentivar os gestores, sobretudo para alavancarem os investimentos em infraestrutura ou em equipamentos públicos e estimular a atividade econômica local, além da diminuição nos custos de gestão pela Caixa, instituição financeira mandatária, cuja taxa de administração variava de 2,5% a 11,7% sobre o valor das emendas.

Por outro lado, havia a alegação de que a livre aplicação dos recursos poderia ser um estímulo para a malversação de recursos públicos, de forma que foi defendida a participação da Caixa no processo, devido à sua expertise, como estratégia para agilizar e encurtar o tempo entre a liberação dos recursos e sua aplicação, além de alertarem sobre os riscos em relação ao equilíbrio do pacto federativo, pela ausência de critérios objetivos na distribuição de recursos entre os entes federados. Tais fatores influenciaram fortemente a aprovação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que criou a modalidade de Transferência Especial (Brasil, 2019a).

No voto, o Relator do Parecer menciona que o aumento do volume de recursos para acompanhamento pela Caixa e o nível elevado de exigências burocráticas para a execução das emendas parlamentares individuais, em virtude do complexo marco regulatório, acabaram por criar um desestímulo à indicação das emendas para investimentos, aumentando a concentração indesejável dos recursos de emendas em gastos com custeio.

Nesse cenário, é interessante observar que durante a tramitação da PEC na Câmara, houve a apresentação de emenda para adotar os

mesmos procedimentos para os repasses por meio de emendas de bancada. A emenda foi rejeitada, conforme justificativa do relator, alegando que em virtude da reduzida disponibilidade de recursos e da significativa pulverização em termos de quantidade, as emendas individuais atendem pequenas e pontuais demandas comunitárias dos Municípios, enquanto que as emendas de bancada, com maior volume de recursos, tendem a propor soluções de maior envergadura para a região representada pelo conjunto de parlamentares (Brasil, 2019a).

Diante disso, o Relator pondera que a modalidade de “transferência especial”, não se compatibilizava com as regras vigentes no Congresso Nacional, em especial com a Resolução nº 1/2006, para aplicação no caso das emendas de bancadas, as quais determinam que tais emendas devem se ater a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal, de forma a fortalecer a representação estadual a fim de garantir a destinação de recursos federais para investimentos estruturantes do ente federativo, conforme destaca o Relator:

Fica, pois, visível a intenção de fortalecer a representação estadual, com a garantia de recursos federais para atendimento de investimentos estruturantes de natureza regional para o ente federativo, o que não se coaduna com a simples transferência de recursos sem atrelamento a despesas específicas ou políticas de governo (Brasil, 2019a, p. 19).

Nesse contexto, o Relator destaca que a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, ao disciplinar a obrigatoriedade de execução de emendas de bancada, estabeleceu que tais programações, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento, conforme § 20 do art. 166 da CF.

Além disso, o Relator registra, ainda, que a extensão do novo instituto para abrigar também as emendas de bancada foi discutida e rejeitada no Senado Federal. Na 1ª versão da PEC levada ao Plenário do Senado Federal, o § 19 do art. 166 previa a aplicação de “doações” para todas as emendas impositivas, inclusive para emendas de bancada (Brasil, 2019a).

Assim, após a fase de discussões, a proposta foi aprovada na Câmara, em 19/11/2019, e retornou ao Senado para análise sobre as modificações aprovadas. No Senado, o Parecer (SF) nº 164, de 10 de

dezembro de 2019 da CCJ, de relatoria do então Senador Antonio Anastasia, destacou que em relação a parâmetros de admissibilidade do texto em si, não via qualquer aspecto que pudesse ter a constitucionalidade questionada visto que já fora debatido por aquela Comissão em 2017 e pelo Plenário do Senado em 2019, por ocasião da análise da PEC nº 61, de 2015 (Brasil, 2019b).

A CCJ do Senado entendeu que o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados havia aperfeiçoado o aprovado naquela Casa anteriormente, (na forma da Emenda nº 6-PLN à PEC nº 61, de 2015). Todavia, foi verificada a necessidade de promover a supressão do §5º e do §6º do art. 166-A, que tratavam da fiscalização dos recursos das emendas. Isso porque, no entendimento da Comissão, aquela PEC não parecia ser o melhor instrumento para inovar nas normas de controle e de fiscalização da execução orçamentária (Brasil, 2019b). A PEC nº 48/2019, foi aprovada no mesmo dia no Senado em 1º e 2º turno.

Dessa maneira, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 105, em 12 de dezembro de 2019, com alterações em relação ao texto da inicial, notadamente quanto à transferência direta de recursos aos entes federativos, por meio da modalidade de Transferência Especial.

### **3.5.2 TRANSFERÊNCIA ESPECIAL – PECULIARIDADES**

Após intenso debate no Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a estados, ao Distrito Federal e a municípios por meio de emendas individuais ao PLOA, mediante a criação de duas modalidades: Transferência Especial e Transferência com Finalidade Definida, conforme transcrito a seguir:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I – transferência especial; ou

II – transferência com finalidade definida.

Nesse contexto, a Transferência Especial inova ao conferir maior agilidade ao repasse e maior autonomia na aplicação dos recursos por parte do ente beneficiário. Todavia, conforme destaca Mascarenhas (2023) possui menor controle procedimental, ao tempo em que oferece

menor accountability pelo parlamentar, uma vez que fica a cargo do ente receptor a decisão sobre onde aplicar os recursos repassados.

Já a Transferência com Finalidade Definida é a forma tradicional de descentralização de recursos no Brasil no âmbito das Transferências Voluntárias, realizada por convênios, contrato de repasse ou instrumentos congêneres. Nesta modalidade, a despesa é decidida previamente e especificada no orçamento e exige maior rigidez procedimental e, por consequência, um maior controle por parte do ente repassador dos recursos. No Quadro 1, apresenta-se as principais diferenças entre as duas modalidades de transferência.

<b>Quadro 1 – Principais diferenças entre a Transferência com Finalidade Definida e a Transferência Especial</b>	
<b>Transferência com Finalidade Definida (Inciso II)</b>	<b>Transferência Especial (Inciso I)</b>
Os recursos podem ser repassados diretamente pela União a Estados, Distrito Federal, Municípios e Entidades privadas sem fins lucrativos.	Os recursos podem ser repassados diretamente pela União somente para Estados, Distrito Federal e Municípios.
Os recursos são repassados mediante a celebração de Convênio, Contrato de Repasses e outros instrumentos congêneres.	Os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres (Art. 166-A, § 2º, II)
Os recursos continuarão pertencendo à União até a regular prestação de contas.	Os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (Art. 166-A, § 2º, II)
Os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e serão aplicados nas áreas de competência constitucional da União. (Art. 166-A, § 4º, I e II).	Os recursos serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, sendo que pelo menos 70% deverão ser aplicadas em despesas de capital (Art. 166-A, § 2º, III; § 5º; § 1º, II).
A fiscalização da aplicação dos recursos a cargo dos órgãos de controle interno e externo da União em função da natureza federal dos recursos.	A fiscalização da aplicação dos recursos a cargo dos órgãos de controle locais dos entes beneficiários. (Acórdão nº 518/2023 – TCU Plenário)

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre o assunto, Almeida (2022) ressalta que a nova modalidade de repasse de recursos, Transferência Especial, colocou o parlamentar diante de um trade off, uma vez que ao optar pela agilidade na disponibilização de recursos, precisa aceitar alguma incerteza proveniente da possibilidade de que a despesa seja realizada para atender a fins diferentes de sua escolha; de outro modo, garantir a aplicação em finalidade específica o obriga a lidar com os custos da morosidade resultante de um processo mais lento, decorrente da transferência com finalidade definida.

Nessa perspectiva, é importante observar que, conforme § 1º, I e II do art. 166-A da Constituição Federal, independentemente do tipo de transferência, se Especial ou com finalidade definida, os recursos transferidos por meio de emendas individuais impositivas: a) não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e de endividamento do ente federado, e b) não poderão ser destinados para pagamento de: (I) despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos e inativos, e com pensionistas; e (II) encargos referentes ao serviço da dívida (Mascarenhas, 2023).

De fato, a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, concedeu tratamento diferenciado à Transferência Especial, notadamente, em vista da flexibilidade introduzida no art. 166-A, § 2º, incisos I, II, ao autorizar a transferência direta de recursos aos entes federativos, sem a necessidade de celebração de convênio ou de instrumento congênere (§ 2º, inciso I) e ao estabelecer que os recursos passam a pertencer ao ente federado beneficiado no ato da efetiva transferência financeira (§ 2º, inciso II).

No entanto, o art. 166-A apresenta algumas restrições para a utilização dos recursos. O inciso III, do § 2º, estabelece que os recursos deverão ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do respectivo Poder Executivo. O § 5º, por sua vez, estabelece que pelo menos 70% (setenta por cento) do valor do repasse deve ser aplicado em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º do referido artigo 166-A, que veda a aplicação dos recursos em pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida.

Em relação à classificação das transferências especiais entre as transferências intergovernamentais, especialmente em virtude do

disposto no inciso II do § 2º do art. 166-A, da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, o Relatório que embasou o voto do Acórdão nº 518/2023 – TCU – Plenário, classifica as Transferências Especiais como uma modalidade de transferência voluntária sui generis (TCU, 2023).

No caso das transferências com finalidade definida, em que pese o repasse dos recursos ser mais demorado, o processo prévio para assinatura do instrumento de pactuação, possibilita um maior monitoramento e transparência sobre a aplicação dos recursos. Isso resulta em uma fiscalização mais efetiva por parte dos órgãos de controle, bem como pela população, mediante acesso livre aos portais de transparência do governo federal.

Em relação às Transferências Especiais, na concepção de Greggianin et al. (2023), a rapidez e eficiência na transferência dos recursos aos cofres municipais não implica necessariamente uma entrega célere de bem ou serviço à população local, visto que essas transferências não estão condicionadas a um cronograma pré-aprovado.

Nesse contexto, vale mencionar, que conforme dados constantes da Plataforma Transferegov.br, desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, no período entre 2020 a 2023, foram destinadas 24.118 transferências de recursos na modalidade Transferência Especial para todo o país, perfazendo um montante de R\$ 13,4 bilhões, com valores empenhados no montante de R\$ 13,05 bilhões, os quais foram transferidos aos entes subnacionais, conforme demonstrado na Tabela 2.

<b>Tabela 2 – Demonstrativo de evolução da transferência de recursos na modalidade Transferência Especial – Estados, Distrito Federal e Municípios – Período 2020 a 2023</b>					
<b>Ano</b>	<b>Quant.</b>	<b>Valor Global</b>	<b>Valor Empenhado</b>	<b>Valor Liberado</b>	<b>% Aumento</b>
2020	1629	R\$621.2 Mi	R\$621.2 Mi	R\$621.2 Mi	0%
2021	4702	R\$2 Bi	R\$2 Bi	R\$2 Bi	230%
2022	8514	R\$3.4 Bi	R\$3.3 Bi	R\$3.3 Bi	67%
2023	9273	R\$7.3 Bi	R\$7 Bi	R\$7 Bi	114%

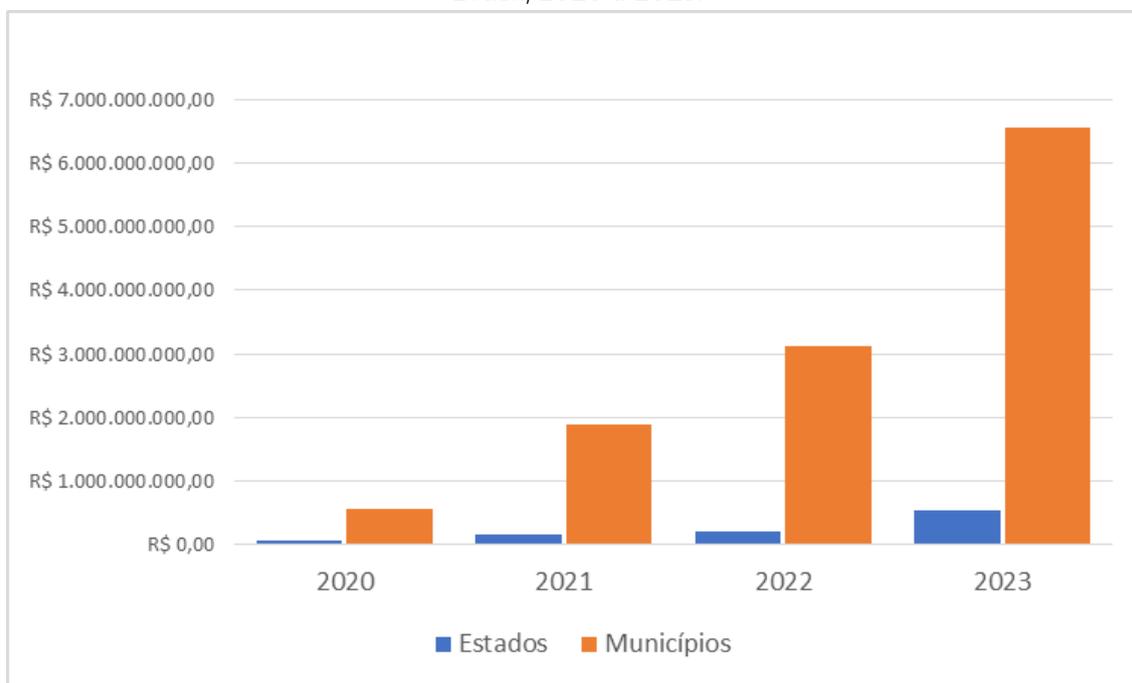
<b>Total</b>	<b>24118</b>	<b>R\$ 13.4 Bi</b>	<b>R\$ 13,05 Bi</b>	<b>R\$ 13,05 Bi</b>	
--------------	--------------	--------------------	---------------------	---------------------	--

Fonte: Autoria própria com base nos dados da Plataforma Transferegov.br, Painel Transferegov.br

Os dados acima demonstram um aumento expressivo, a cada ano, no montante de repasses na modalidade de Transferência Especial, destinados aos entes subnacionais e ao Distrito Federal. De 2020 para 2021, houve um aumento de 230% no volume de repasses realizados na modalidade, de R\$ 621,2 milhões para 2,0 bilhões. Em 2022, as transferências especiais cresceram para R\$ 3,3 bilhões, tendo um acréscimo de 67% em relação a 2021. Em 2023 foram repassados R\$ 7,08 bilhões, ou seja, mais que o dobro do valor repassado em 2022.

Isso evidencia um comportamento crescente no uso da modalidade de Transferência Especial entre os parlamentares federais. O Gráfico 1 abaixo apresenta a evolução do número de repasses realizados aos entes subnacionais, a cada ano, desde a criação da modalidade Transferência Especial.

**Gráfico 1** – Evolução do repasse de Transferência Especial aos entes subnacionais, Brasil, 2020 a 2023.



Fonte: Autoria própria com base em dados da Plataforma Transferegov.br

Todavia, cabe destacar que a modalidade Transferência Especial enfrenta diversas críticas, em especial, relacionadas à falta de equidade na distribuição dos recursos, da falta de fiscalização e controle, da falta de transparência e da prestação de contas. Segundo Greggianin et al.

(2023), o fato das transferências especiais não possuírem finalidade definida, programa de trabalho e o instrumento de ajuste, inviabiliza o exercício, por parte dos poderes Legislativo e Executivo, do controle político, essencial para avaliar o interesse público, o mérito e a oportunidade de cada transferência, assim como as eventuais razões do tratamento diferenciado conferido aos entes subnacionais.

Tendo em vista as particularidades da nova modalidade de transferências de recursos, no âmbito da União, diversos normativos foram criados referentes à operacionalização das Transferências Especiais a fim de orientar os entes subnacionais na execução dos recursos recebidos. O Quadro 2 apresenta os principais normativos relacionados à Transferência Especial, editados no período de 2020 a 2023.

<b>Quadro 2 – Principais normativos relacionados à Transferência Especial</b>	
<b>Normativo</b>	<b>Descrição</b>
Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 252, de 19 de junho de 2020.	Estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios prevista no art. 166-A da Constituição, para o exercício de 2020.
Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021, de 15 de junho de 2021.	Estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios prevista no art. 166-A da Constituição, para o exercício de 2021.
Portaria nº 710 – STN, de 25 de fevereiro de 2021.	Estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios, na qual instituiu o código de fonte de recursos 706 para Transferências Especiais, padronização obrigatória a partir de 2023, a fim de permitir o rastreamento dos recursos pelos órgãos de controle.
Acórdão nº 518/2023 – TCU – Plenário	Definiu os limites de atuação dos órgãos de controle federal e dos entes subnacionais quanto à fiscalização dos recursos de Transferência Especial.

<p>Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023</p>	<p>Trouxe orientações adicionais quanto à operacionalização dos recursos provenientes de transferências especiais, notadamente quanto à publicidade do recebimento dos respectivos recursos (Art. 81, § 2º, inc. II).</p>
--	---

Fonte: Autoria própria

### **3.5.3 PROCESSO DE DESTINAÇÃO E REPASSE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS**

Nesta subseção, apresentam-se a descrição e a análise do processo de destinação e repasse dos recursos de Transferência Especial aos entes subnacionais beneficiários, por meio da Plataforma Transferegov.br.

O ciclo das emendas parlamentares inicia-se no ano anterior à sua execução, na tramitação do PLOA no Congresso Nacional, de forma que a indicação das Transferências Especiais tem início com o processo de elaboração da LOA. As inclusões de dotações ao PLOA para alocação de recursos a Estados, Distrito Federal e a Municípios por meio de Transferência Especial são feitas mediante a apresentação de emendas na ação orçamentária OEC2 – Transferências Especiais.

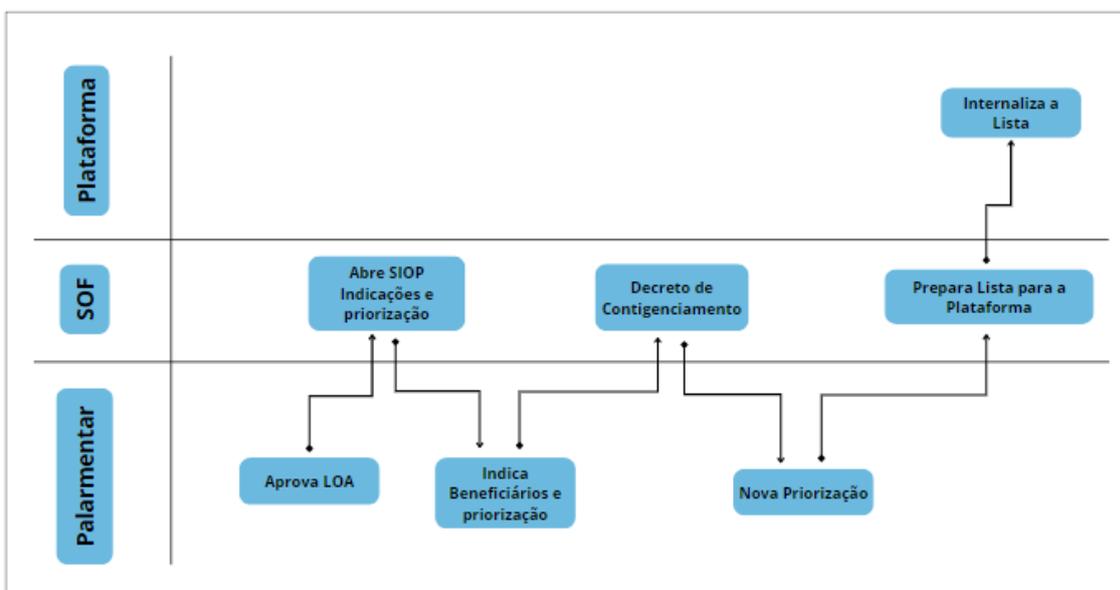
Na fase de tramitação da LOA no Congresso Nacional, os parlamentares apresentam suas emendas, para alocar recursos a órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, consórcio público, organização da sociedade civil ou serviço social autônomo. Dentro do prazo de apresentação das emendas ao orçamento, estabelecido pelo Cronograma de Tramitação, os parlamentares definem se irão apresentar emendas na modalidade Transferência Especial ou na modalidade com Finalidade Definida ou até mesmo ambas as modalidades.

Após a publicação da LOA, no ano da respectiva execução, o Poder Executivo publica portaria com os procedimentos e prazos para alterações orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. No Cronograma estabelecido pelo órgão central do SPOF, o parlamentar, autor da emenda individual, deverá indicar ou atualizar os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade no SIOP.

Após essa fase, a SOF informa aos Ministérios quais foram os entes beneficiados e a quais ações orçamentárias daquela pasta estão vinculadas. Até aqui não há diferenças substanciais entre a Transferência com Finalidade Definida e a Transferência Especial, visto que o processo é o mesmo.

Todavia, importa destacar que nas transferências especiais somente poderão ser indicados como beneficiários Estados, Municípios e o Distrito Federal, devendo a indicação no SIOF, ocorrer diretamente no CNPJ principal do ente da federação, em atendimento ao disposto no art. 166-A, § 2º, I, da Constituição. A Figura 2 abaixo apresenta o fluxo das indicações das Transferências Especiais.

**Figura 2** – Fluxo das indicações das Transferências Especiais



Fonte: Plataforma Transferegov.br, adaptado

Após a fase de indicação, a Plataforma Transferegov.br notificará o parlamentar e o beneficiário da existência dos recursos que lhe foram destinados. Em seguida, o beneficiário deverá registrar a ciência da emenda e indicar o banco e a agência de relacionamento na Plataforma para recebimento dos recursos. Cabe destacar que o registro da ciência corresponde ao aceite dos recursos. Caso o ente não registre o aceite no prazo determinado no cronograma, os recursos retornam para o parlamentar que poderá realocá-los em outro projeto.

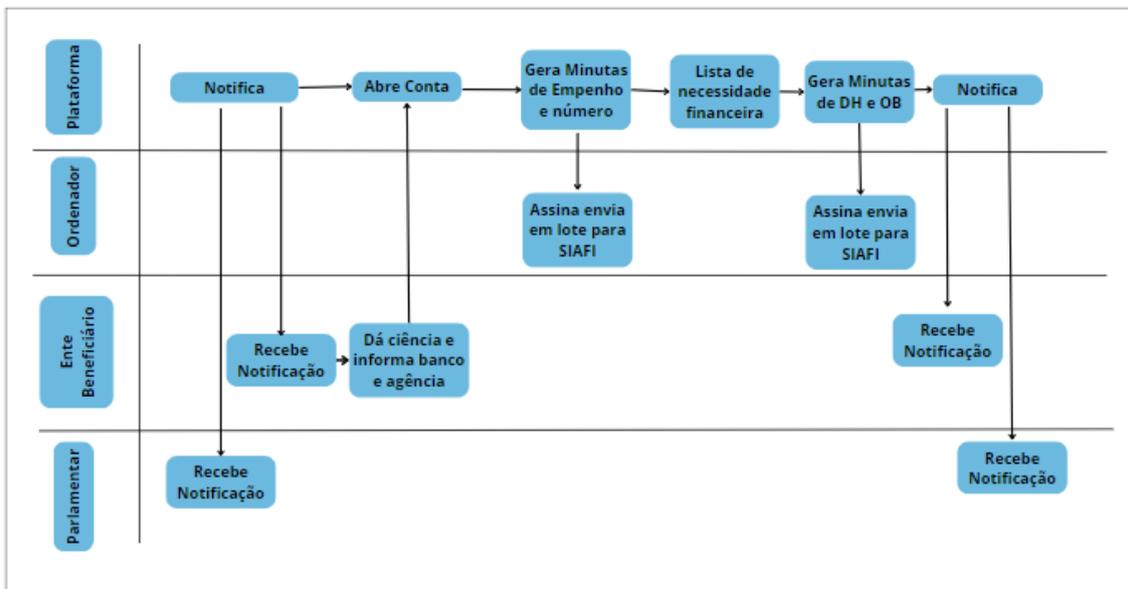
Após o aceite, a Plataforma Transferegov.br encaminhará ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) as minutas de documentos com os valores dos repasses. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realizará as transferências especiais; a Plataforma

notificará o beneficiário e o autor da emenda da liberação dos recursos. Os dados registrados na Plataforma são refletidos no Painel Parlamentar, ferramenta otimizada de acompanhamento dos recursos de emendas.

Conforme Art. 8º, da Portaria Interministerial nº 6.411/2021, constituem impedimentos de ordem técnica para a execução das transferências especiais, a omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda no SIOP; a falta de indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos.

Inexistindo impedimento, a Plataforma gerará as minutas das notas de empenho e as enviará ao SIAFI para emissão pela STN. Os recursos são transferidos para a conta única anual, aberta automaticamente pela Plataforma Transferegov.br, no CNPJ do ente beneficiário. Dessa forma, a Plataforma Transferegov.br registra a operacionalização dos recursos na modalidade Transferência Especial até o momento de liberação e repasse dos recursos ao estado, Distrito Federal ou município beneficiado. A figura 3 apresenta o fluxo de empenho e liberação dos recursos de Transferência Especial.

**Figura 3 – Fluxo de Empenho e Liberação das Transferências Especiais**



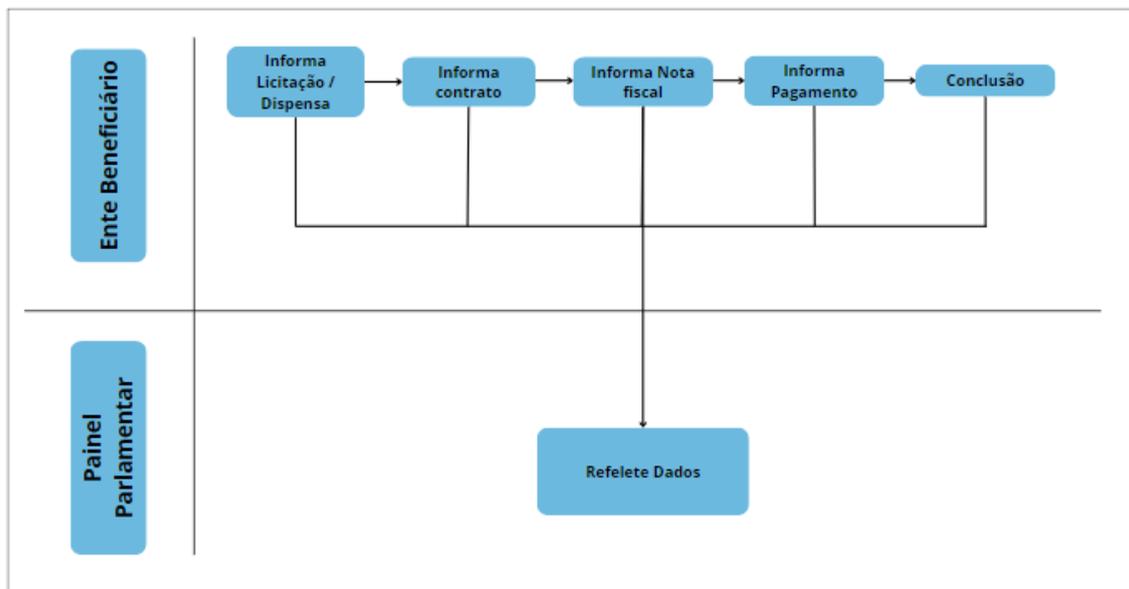
Fonte: Plataforma Transferegov.br, adaptado

Assim, considerando que na Transferência Especial não há a assinatura de convênio ou outro instrumento de ajuste, a aposição da ciência na Plataforma Transferegov.br, por parte do ente beneficiário, corresponde ao aceite dos recursos.

A partir do repasse dos recursos, a operacionalização fica a cargo do ente subnacional beneficiário, o qual poderá registrar na Plataforma Transferegov.br, para fins de transparência e controle social, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos, por meio do Relatório de Gestão. Tais dados são refletidos no Painel Parlamentar da Plataforma, conforme fluxo apresentado na Figura 4.

Todavia, normalmente, o Relatório é apresentado no final da execução dos recursos, quando é apresentado, uma vez que não há obrigatoriedade, nem prazo para apresentação, assim como não há exigência quanto às informações que devem ser apresentadas na Prestação de Contas.

**Figura 4** – Fluxo da operacionalização das Transferências Especiais pelo ente beneficiário



Fonte: Plataforma Transferegov.br, adaptado

Dessa forma, em comparação com o fluxo de destinação dos recursos da modalidade com finalidade definida, o fluxo da modalidade Transferência Especial, é mais simplificado, especialmente em relação ao repasse e recebimento dos recursos, dado que não há a necessidade de assinatura de convênio ou outro instrumento, de forma que os recursos são liberados de forma mais célere, e a depender da gestão por parte do ente beneficiado, poderá agilizar as entregas à população local.

### 3.5.4 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

Desde a tramitação no Congresso Nacional da proposição que deu origem à Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, um ponto bastante discutido nas comissões foi a questão da fiscalização e do controle dos recursos repassados por meio da modalidade de Transferência Especial. Tais discussões giravam em torno, especialmente, da indagação de quem seria a competência de fiscalização, em vista do constante no art. 166-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, o qual dispõe que os recursos relativos às transferências especiais pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (Brasil, 2019a).

Todavia, a CF/88 não tratou em seu art. 166-A da questão da fiscalização dos recursos, o que gerou grande controvérsia. Nesse aspecto, conforme argumenta Almeida (2022), a modalidade de Transferência Especial traz preocupação adicional ao contexto das transferências intergovernamentais, em especial, em virtude da falta de definição quanto à fiscalização da operacionalização dos recursos destinados aos entes subnacionais por meio das emendas.

Além disso, a falta de transparência na execução orçamentária, aliada à baixa governança orçamentária de grande parte dos entes beneficiados, intensificam as preocupações ao âmbito das transferências especiais. Em virtude da menor transparência sobre a aplicação dos recursos públicos, aliada às limitações quanto à operacionalização das fiscalizações por parte dos órgãos de controle locais, é possível que tais características resultem em maior incidência de irregularidades (Almeida, 2022).

Em linha com essa ideia, Sodré e Alves (2010) defendem que o aumento do poder discricionário, sem a devida assistência quanto à melhor forma de aplicação dos recursos e sem o controle necessário, tende a gerar corrupção e ineficiência crescentes no governo local. Conforme defende Mascarenhas (2023), no procedimento das emendas pix, há desenhos institucionais que dificultam a fiscalização e favorecem o descumprimento de normas.

Diante dessa controversa lacuna quanto à fiscalização e também quanto à transparência na execução dos recursos da Transferência Especial, como forma de incrementar a transparência e o controle

social, a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411, de 15 de junho de 2021, sugere que seja inserido na Plataforma Mais Brasil, atualmente Transferegov.br, o Relatório de Gestão. Entretanto, além de não ser obrigatório, o dispositivo não determina prazo, nem quais informações devem constar no referido Relatório, o que dificulta o efetivo acompanhamento da aplicação dos recursos por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

Nessa mesma linha, destaca-se que em avaliação realizada pela CGU, para verificação do cumprimento do dispositivo constitucional na execução e na prestação de contas dos repasses concedidos via Transferência Especial no ano de 2020, o Relatório de Avaliação aponta que, em 35% dos Relatórios de Gestão analisados, não foram encontrados os documentos comprobatórios da despesa realizada, dificultando, assim, a avaliação da conformidade da utilização dos recursos na categoria econômica para a qual foram destinados (CGU, 2022).

Em vista disso, cabe destacar que o Acórdão nº 518/2023 – TCU – Plenário trouxe importantes esclarecimentos sobre a temática. Assim, assentou que, por força da determinação constante do art. 166-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos recebidos pelo ente federado por meio de Transferência Especial é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas. Isso porque, o que atrai a competência de fiscalização do TCU é a origem dos recursos. No caso, os recursos passam a pertencer ao ente beneficiado no ato da efetiva transferência financeira.

No entanto, o TCU definiu que a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial das condicionantes previstas no art. 166-A, é de competência federal, incluindo o TCU, a saber: não usar os recursos para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos e com pensionistas (§ 1º, inciso I), bem como para o pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida (§ 1º, inciso II); usar os recursos exclusivamente em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo local (§ 2º, inciso III), sendo pelo menos 70% dos recursos em despesas de capital (§ 5º) (TCU, 2023).

Nesse sentido, Mascarenhas (2023) argumenta que, embora as emendas parlamentares estejam dentro de um processo aceito pela

Constituição, os riscos da corrupção não são ignorados. No entanto, apesar de as críticas mais recorrentes das transferências especiais serem referentes à corrupção, enfrentam desafios relacionados à falta de equidade, dificuldades no planejamento nacional, responsabilidade pela fiscalização e accountability.

Assim, em que pese não houvesse até 2023, norma específica tratando da obrigatoriedade de transparência e prestação de contas das transferências especiais, no que tange à execução orçamentária dos recursos, o art. 163-A da CF/88, determina a disponibilização de informações e dados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Sob esse enfoque, Mascarenhas (2023), ao mencionar a questão da transparência das transferências especiais, argumenta que não há como defender uma discricionariedade que vai contra os deveres de transparência e moralidade administrativa:

Deve-se fazer uma interpretação sistemática entre o artigo 166-A da Constituição e o artigo 163-A, no sentido de que as transferências especiais não escapam dos deveres de transparência e de submissão ao controle social, devidamente assegurados em plataforma pública de dados orçamentários de amplo acesso (Mascarenhas, 2023, p. 36).

Além disso, importa ressaltar que a Lei nº 12.527, de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), determina que cabe aos órgãos e entidades do poder público, assegurar a gestão transparente da informação, independentemente de requerimentos, propiciando amplo acesso e divulgação em local de fácil acesso, devendo constar no mínimo II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (art. 6º; § 1º e § 2º, do art. 8º).

Assim, considerando-se o histórico de casos de corrupção relacionados à execução de recursos de transferências voluntárias, especialmente as provenientes de emendas parlamentares (Sodré; Alves, 2010; Campos; Castelar; Soares, 2018), configuram-se de grande relevância a definição e o aprimoramento dos mecanismos de transparência e accountability na aplicação dos recursos das transferências especiais, a fim de propiciar o controle social e dos

órgãos de controle, sob pena de que essa inovação e flexibilidade signifique um retrocesso, criando um ambiente favorável ao mau uso dos recursos públicos.

### **3.5.5 NOVOS CONTORNOS ACERCA DA TRANSPARÊNCIA E DA FISCALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS.**

Nesse contexto, vale registrar que, durante a realização desta pesquisa, foi editada a Instrução Normativa – TCU nº 93, em 17 de janeiro de 2024 (IN nº 93/2024 – TCU ), que ao dispor sobre a fiscalização, pelo TCU, dos recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, trouxe importante avanço na regulamentação dos procedimentos para fiscalização das transferências especiais, além de nortear os entes federativos na execução e prestação de contas dos recursos.

A referida IN nº 93/2024 – TCU define os elementos e informações que devem ser apresentados no sistema Transferegov.br pelos entes beneficiados, determina prazos para que os entes insiram, na plataforma Transferegov.br, informações e documentos sobre a execução dos recursos e a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados (art. 2º), assim como prazos para a conclusão da execução dos objetos financiados com os recursos (art. 4º) (TCU, 2024).

Um dos principais pontos da instrução refere-se à maneira como estados e municípios deverão dar transparência à execução dos recursos. A referida IN prevê, ainda, no art. 3º, a elaboração de relatório de gestão dos recursos, e estabelece prazo para inserção na Plataforma Transferegov.br, a fim de conferir maior transparência e accountability dos recursos recebidos.

O § 5º do artigo 2º da IN nº 93/2024 – TCU determina que os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em uma conta-corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes. Tais medidas propiciam e facilitam a rastreabilidade dos recursos transferidos.

Adicionalmente, importa destacar que a Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, a LDO de 2024, trouxe algumas orientações quanto

à publicidade na operacionalização dos recursos de Transferência Especial e estabeleceu prazos para a respectiva prestação de contas. Alguns prazos, no entanto, são divergentes dos estabelecidos na IN nº 93/2024 – TCU. Fato este que adicionou certa controvérsia e gerou dúvidas aos entes subnacionais em virtude da hierarquia das normas (Brasil, 2024).



4

## 4

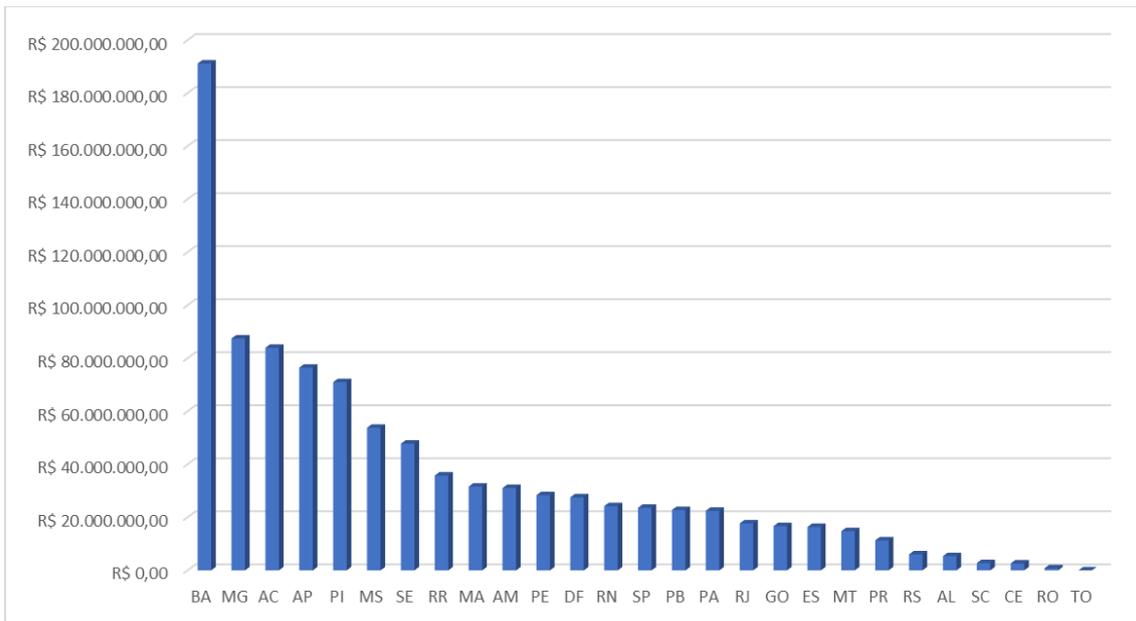
## ANÁLISE DOS DADOS

A seguir, são apresentadas a análise dos dados da presente pesquisa, realizada por meio da coleta de dados acerca das Transferências Especiais em Plataformas do Governo Federal, e, na sequência, a análise de dados captados por meio das entrevistas semiestruturadas realizadas, a partir da questão central da pesquisa: Como se dá a gestão dos recursos recebidos por meio da modalidade Transferência Especial nos entes subnacionais estaduais?

### 4.1 ANÁLISE DE DADOS DA PLATAFORMA TRANSFEREGOV.BR

Conforme dados constantes na Plataforma Transferegov.br, no âmbito federal, no período de 2020 a 2023, os parlamentares brasileiros destinaram 531 emendas individuais, por intermédio da modalidade Transferências Especiais para as 27 Unidades Federativas, perfazendo um total de R\$ 1.004.160.986,00. Devido a impedimento de 31 emendas, foram liberados R\$ 953.889.789,00 (95,0%), correspondente a 500 emendas. A seguir, apresenta-se o Gráfico 2, com o ranking de recebimento de Transferência Especial pelas 27 Unidades Federativas no período, elaborado a partir dos dados constantes do Apêndice A.

**Gráfico 2 – Ranking de recebimento de recursos de transferência especial – Unidades Federativas – 2020 a 2023**



Fonte: Autoria própria com base em dados da Plataforma Transferegov.br

Na Tabela 3 apresenta-se o demonstrativo dos valores efetivamente recebidos pelas Unidades Federativas, na modalidade Transferência Especial, por região geográfica, no período da pesquisa.

Tabela 3 – Demonstrativo de Recebimento de Transferência Especial por Região Geográfica – Período de 2020 a 2023						
Região Geográfica	UF	População 2022	IDH 2021	Total TE 2020-2023	%UF x Total UFs	Valor per capita
Norte	AC	830.026	0,71	R\$ 83.969.491,00	8,80%	R\$ 101,16
	AP	733.508	0,688	R\$ 76.461.920,00	8,02%	R\$ 104,24
	RR	636.303	0,699	R\$ 35.791.799,00	3,75%	R\$ 56,25
	AM	3.941.175	0,7	R\$ 31.074.300,00	3,26%	R\$ 7,88

	PA	8.116.132	0,69	R\$ 22.498.062,00	2,36%	R\$ 2,77
	AM	3.941.175	0,7	R\$ 31.074.300,00	3,26%	R\$ 7,88
	RO	1.581.016	0,7	R\$ 800.000,00	0,08%	R\$ 0,51
	TO	1.511.459	0,731	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00
<b>Total N</b>		<b>17.349.619</b>		<b>R\$ 250.595.572,00</b>	<b>26,27%</b>	<b>272,82</b>
Nordeste	BA	14.136.417	0,691	R\$ 191.187.994,00	20,04%	R\$ 13,52
	PI	3.269.200	0,69	R\$ 70.997.419,00	7,44%	R\$ 21,72
	SE	2.209.558	0,702	R\$ 47.801.338,00	5,01%	R\$ 21,63
	MA	6.775.152	0,676	R\$ 31.613.270,00	3,31%	R\$ 4,67
	PE	9.058.155	0,719	R\$ 28.385.200,00	2,98%	R\$ 3,13
	RN	3.302.406	0,728	R\$ 24.231.814,00	2,54%	R\$ 7,34
	PB	3.974.495	0,698	R\$ 22.784.843,00	2,39%	R\$ 5,73
	AL	3.127.511	0,684	R\$ 5.384.966,00	0,56%	R\$ 1,72
	CE	8.791.688	0,734	R\$ 2.631.695,00	0,28%	R\$ 0,30
<b>Total NE</b>		<b>54.644.582</b>		<b>R\$ 425.018.539,00</b>	<b>44,56%</b>	<b>R\$ 79,77</b>

Centro-Oeste	MS	2.756.700	0,742	R\$ 53.800.482,00	5,64%	R\$ 19,52
	DF	2.817.068	0,814	R\$ 27.571.382,00	2,89%	R\$ 9,79
	GO	7.055.228	0,737	R\$ 16.730.000,00	1,75%	R\$ 2,37
	MT	3.658.813	0,736	R\$ 14.819.993,00	1,55%	R\$ 4,05
<b>Total CO</b>		<b>16.287.809</b>		<b>R\$ 112.921,857,00</b>	<b>11,84%</b>	<b>R\$ 35,73</b>
Sudeste	MG	20.538.718	0,774	R\$ 87.484.705,00	9,17%	R\$ 4,26
	SP	44.420.459	0,806	R\$ 23.622.514,00	2,48%	R\$ 0,53
	RJ	16.054.524	0,762	R\$ 17.722.317,00	1,86%	R\$ 1,10
	ES	3.833.486	0,771	R\$ 16.386.744,00	1,72%	R\$ 4,27
<b>Total SE</b>		<b>84.847.187</b>		<b>R\$ 145.216.280,00</b>	<b>15,22%</b>	<b>R\$ 10,17</b>
Sul	PR	11.443.208	0,769	R\$ 11.320.000,00	1,19%	R\$ 1,23
	RS	10.880.506	0,771	R\$ 6.042.000,00	0,63%	R\$ 0,56
	SC	7.609.601	0,792	R\$ 2.775.541,00	0,29%	R\$ 0,36
<b>Total S</b>		<b>29.933.315</b>		<b>R\$ 20.137.541,00</b>	<b>2,11%</b>	<b>R\$ 0,67</b>

<b>Total Geral</b>		<b>203.062.512</b>		<b>R\$ 953.889.789,00</b>		
--------------------	--	--------------------	--	---------------------------	--	--

Fonte: Autoria própria com base em dados do IBGE e Plataforma Transferegov.br

A Tabela acima evidencia uma concentração de destinação de emendas na modalidade Transferência Especial (71%) para as Unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste, onde se encontram as Unidades Federativas com menor IDH do país.

Contudo, verifica-se a exceção do estado de Minas Gerais que possui o 4º maior IDH do país e ocupou o 2º lugar em recebimentos de recursos entre as Unidades Federativas brasileiras. Além disso, chama a atenção o fato do estado de Alagoas, que possui o 2º menor IDH do país, conforme dados de 2021, foi um dos que menos recebeu recursos de Transferência Especial no período. Registra-se, ainda, que o Estado do Tocantins não recebeu recursos de Transferência Especial no período estudado.

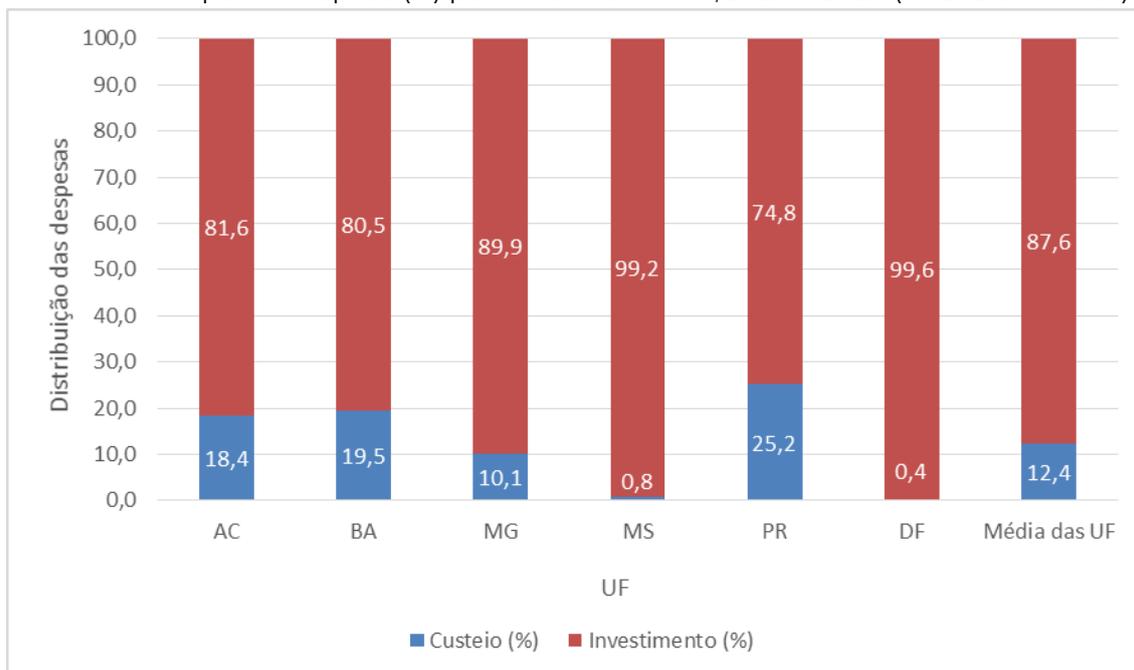
Ao analisar-se esses dados sob a ótica da distribuição das transferências especiais em relação ao critério populacional, verifica-se grande disparidade no recebimento per capita dos entes. Os três maiores recebedores per capita encontram-se na Região Norte: Acre, Amapá e Roraima.

No período do estudo, as seis Unidades Federativas pesquisadas receberam a destinação de 260 transferências, na modalidade Transferência Especial, com variação entre 9 a 27 transferências por unidade, no valor conjunto de R\$ 482.006.320,00. Deste montante, foram liberados R\$ 455.334.054,00, o que corresponde a 94,4% do total destinado, um percentual semelhante ao encontrado para a totalidade das Unidades Federativas. A média destes valores é R\$ 75.889.009,00 e variou de R\$ 11.320.000,00 a R\$ 191.187.994,00 por estado no período. Os seis entes pesquisados receberam 47,7% do total de recursos liberados para as 27 Unidades Federativas no período.

Do total de emendas parlamentares destinadas aos entes da amostra na modalidade Transferência Especial, quatro Unidades Federativas, 66,7%, tiveram um total de 18 impedimentos para o recebimento do recurso, de forma que esses entes receberam efetivamente 242 emendas no total. O impacto disto foi a redução de R\$ 26.672.266,00 (5,6%) do valor destinado, citado anteriormente.

Ao se analisar os dados constantes do Painel Parlamentar, da Plataforma Transferegov.br, verifica-se que os valores destinados na modalidade aos entes selecionados, apresentaram uma média de 87,6% dos recursos para aplicação em despesas de investimentos (Grupo de Natureza de Despesa - GND 4 – Investimentos). Nesse sentido, é importante frisar que esse percentual incide sobre a cota do parlamentar e não sobre os valores recebidos pelo ente beneficiado. O Gráfico 3 apresenta os percentuais por tipo de despesa.

**Gráfico 3** – Tipo de despesa (%) por UF entrevistada, 2020 a 2023 (N=242 emendas)



Fonte: Autoria própria com base em dados extraídos da Plataforma Transferegov.br, Painel Parlamentar

Em pesquisa realizada na Plataforma Transferegov.br, das 500 emendas transferidas às 27 Unidades Federativas no período de 2020 a 2023, constam apenas 37 Relatórios de Gestão. Isso representa um percentual de 7,4% do total de emendas destinadas aos entes estaduais, conforme Tabela 4. Destes, 26 Relatórios foram apresentados pelas Unidades Federativas selecionadas, representando um percentual de 70% em relação ao total destinado aos entes estaduais.

**Tabela 4 – Relatórios de Gestão inseridos na Plataforma Transferegov.br pelas 27 Unidades Federativas – período de 2020 a 2023.**

Ano	Nº de Transferências	Valor Liberado (R\$)	Nº Relatórios apresentados	% Relatórios apresentados
2020	32	63.825.789,00	4	12,5%
2021	142	153.979.715,00	23	16,19%
2022	153	203.894.715,00	6	3,92
2023	173	532.189.791,00	4	2,31
<b>---</b>	<b>500</b>	<b>953.889.789,00</b>	<b>37</b>	<b>7,4%</b>

Fonte: Autoria própria com base dos dados da Plataforma Transferegov.br. Painel Parlamentar. Maio/2024

Importante observar que em muitos casos, as informações disponibilizadas não dão subsídio para o exercício do controle social, nem para a fiscalização dos órgãos de controle. A título de exemplo, cita-se os textos de alguns relatórios de gestão referentes a transferências que constam na Plataforma como finalizadas: “Os recursos da emenda foram executados pela Companhia [...], no valor de R\$ 430.000,00”, outro dizia apenas: “Em atenção a Emenda apresentada, informamos que foram atendido por completo conforme vide em anexo, para as unidades escolares indicada pelo parlamentar”. No caso, não foi possível localizar os anexos. Em outro relatório consta apenas a seguinte informação: “o processo para realização das despesas referentes ao recurso em tela encontra-se em instrução processual, seguindo os requisitos e exigências das legislações federal e estadual”.

## 4.2 ENTREVISTAS

Considerando-se a metodologia proposta, a pesquisa planejou entrevistar seis Unidades Federativas, uma de cada região do país e o DF, e obteve 100% de adesão. As entrevistas foram respondidas por um gestor de cada ente estadual, que atua como representante do Elo Estados junto à Rede de Parcerias do Governo Federal, sendo que uma das entrevistas foi respondida por um gestor e um técnico.

Assim, foram realizadas sete entrevistas, durante os meses de março e abril de 2024, a partir de um roteiro semiestruturado contendo

seis questões e um check list para direcionar a obtenção das respostas por parte da pesquisadora.

A fim de manter o sigilo das informações, os entrevistados dos entes foram categorizados em E1, E2, E3, E4, E5 e E6, de acordo com a ordem de realização das entrevistas, sendo que o E2 contempla a resposta de dois entrevistados. O Apêndice D apresenta o perfil correspondente aos gestores entrevistados.

A análise dos dados coletados nas entrevistas foi realizada por meio da utilização do método Análise de Conteúdo de Bardin, com o apoio de recursos informatizados do pacote Microsoft Office, buscando-se encontrar associações entre as referências bibliográficas e as documentais de forma a agrupá-los em categorias.

A seguir, apresentam-se as respostas dos gestores das Unidade Federativas quanto à gestão das Transferências Especiais e suas percepções a respeito das etapas do processo, como ciência, execução, normatização e transparência, por exemplo, conforme Apêndice E. Os dados foram agrupados nas seguintes categorias definidas a priori: Processo de Recebimento e Operacionalização dos Recursos, Transparência e Prestação de Contas; e Desafios dos Gestores na execução dos recursos. Após a análise, surgiram informações relacionadas à indicação dos objetos para aplicação dos recursos, de forma que foi criada a categoria Autonomia dos Entes Subnacionais na Alocação dos Recursos.

#### **4.2.1 PROCESSO DE RECEBIMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS**

No intuito de compreender como os entes se organizaram para a operacionalização dos recursos recebidos por meio de Transferência Especial, em virtude das peculiaridades inerentes à modalidade, inicialmente os entrevistados foram convidados a opinar sobre o processo de gestão dos recursos recebidos. Nisso inclui-se o registro da ciência para o recebimento dos valores, a eventual edição de normas internas a fim de nortear a respectiva operacionalização, além da utilização de uma conta única para a execução dos recursos provenientes de diversas emendas parlamentares.

Assim, no que tange aos procedimentos de recebimento dos recursos, para cinco Unidades Federativas (83,3%) da amostra, o registro

da ciência é realizado por um único órgão da estrutura administrativa do ente beneficiário, que acompanha a execução dos recursos por parte dos órgãos executores. Apenas uma unidade federativa optou por realizar o recebimento de forma descentralizada, de modo que a ciência é registrada pelo órgão responsável pela execução dos recursos (Apêndice E).

Quando questionadas a respeito da edição e publicação de normas internas acerca dos procedimentos para a operacionalização dos recursos de Transferência Especial, duas Unidades Federativas (33,3%), informaram a publicação de normas, sendo o Estado do Acre, uma Portaria conjunta e o Estado de Mato Grosso do Sul, um Decreto, com o objetivo de orientar os órgãos no âmbito daqueles estados quanto à alocação, execução e prestação de contas dos recursos recebidos por meio da modalidade Transferência Especial (Apêndice E). Uma unidade federativa informou que está em fase de publicação de uma Portaria, e as outras três unidades não publicaram normas. Entre estas, foi relatado que os recursos de Transferência Especial foram tratados da forma normal de execução das demais transferências da União, seguindo a legislação federal.

Quanto à utilização da conta única, por ano, para recebimento e execução dos recursos de Transferência Especial, três Unidades Federativas informaram que realizam os pagamentos dos projetos executados diretamente na conta específica na Plataforma Transferegov.br. Um Ente realiza a estratégia contábil de gerar contas específicas para cada emenda, denominadas "contas gráficas" e o recurso é lançado por códigos específicos para cada projeto; Já outra, informou que utiliza uma subfonte para cada emenda dentro do sistema orçamentário-financeiro local.

Durante as entrevistas, os gestores foram convidados a opinar sobre a existência de alguma diferença que torna a execução das transferências especiais mais complexa do que a transferências com finalidade definida. 100% dos entrevistados informaram que não há maior complexidade quanto à execução dos recursos. Foi relatado que não há diferença entre os procedimentos de execução dos recursos das duas modalidades. Todavia, cinco Unidades Federativas relataram que o processo de captação e recebimento dos recursos da Transferência Especial foi facilitado, ou seja, o ingresso dos recursos é que foi agilizado. Contudo o trâmite burocrático para a contratação e execução seguem

inalterados, conforme pode ser demonstrado nas falas dos entrevistados, apresentadas no Quadro 3, a seguir:

<b>Quadro 3 – Falas dos entrevistados quanto à complexidade na execução dos recursos de Transferência Especial em relação à Transferência com Finalidade Definida.</b>	
<b>Entrevistados</b>	<b>Citação nas entrevistas</b>
E1	[...] é uma forma mais fácil que ele vem mais rápido [...] isso não quer dizer que a execução vai ser rápida.
E2	“a execução é a mesma coisa. A diferença está antes. Seria nos procedimentos de recebimento. Não assina convênio, nenhum outro instrumento. Mas você sabe que a operacionalização, ela não é o diferencial, é de praxe.” [...] “Embora facilite o processo, tem algumas questões que não tem como fugir. Ele facilita o processo burocrático em relação à captação do recurso. Agora aquele trâmite legal que tem que acontecer, se tiver que ter licitação, enfim, todo esse processo não é dispersado e não tem como ser.”
E3	[...] “o dinheiro, transferência especial, [...], é dinheiro na mão da secretaria ou do órgão ou do município para gastar rapidamente, [...] que chega fácil e a execução de contas é muito simples, [...]”
E4	[...] Eu acho que realmente a execução é muito mais facilitada por conta de não ter tanta burocracia envolvida. O único ponto é aquele que eu já comentei, [...] essa mudança de objeto [...] dificulta a entrega lá da ponta. Mas eu acho realmente muito mais tranquilo de ser executado [...].
E5	“Mas se um projeto, ele é inviável via convênio, ele vai ser inviável via transferência especial também. Então, às vezes a gente tem alguns projetos que são mais complexos, que é, que a execução não é boa, não porque é transferência especial ou é convênio, porque o projeto é ruim, o projeto é inviável, [...]. Então, nesse caso, assim, a transferência especial vai fazer pouca diferença.” [...] A diferença que ela faz é na possibilidade de você mudar o plano de trabalho com mais facilidade e fazer um projeto mais, mais viável”.

Fonte: Autoria própria com base nos dados da pesquisa

A “menor burocracia”, “agilidade no repasse”, “facilidade de operacionalizar” e prestação de contas facilitadas foram as principais diferenças das Transferências Especiais em relação às Transferências com Finalidade Definida, citadas pelos entrevistados, conforme Tabela 5.

**Tabela 5 – Diferenças das Transferências Especiais em relação às Transferências com finalidade definida, segundo a percepção dos entrevistados, março/abril de 2024.**

Diferenças citadas	Nº = 14	%
Menor burocracia para o repasse dos recursos	3	21,4
Agilidade no repasse	2	14,2
Facilidade de operacionalizar	2	14,2
Prestação de contas facilitada	2	14,2
Facilidade de alteração nos planos de trabalho	1	7,1
Possibilidade de negociação com os parlamentares para alteração dos objetos	1	7,1
Ausência de uma regulamentação na execução	1	7,1
Não há assinatura de convênio	1	7,1
Não há submissão de projetos para análise do Concedente	1	7,1

Fonte: Autoria própria com base nos dados da pesquisa

No que se refere à percepção dos gestores quanto à agilidade ou não nas entregas à população, metade das Unidades Federativas afirmou, categoricamente, que a Transferência Especial agiliza os processos para o recebimento dos recursos, ou seja, o ingresso dos recursos. No entanto, alguns reconhecem que a execução dos recursos depende de outros fatores, como adequação do pedido do parlamentar ao interesse do estado, falta de amparo normativo para execução dos recursos e o trâmite burocrático para contratação e execução das despesas, conforme pode ser verificado no Quadro 4 a seguir.

**Quadro 4 – Fala dos gestores quanto à agilidade no processo de recebimento dos recursos de Transferência Especial**

Entrevistados	Citação nas entrevistas
E1	[...]“ela veio facilitar o processo de liberação pelo Ministério. Então, aquilo que eu demorava dois anos para liberar, libera agora em meses”, [...].

E2	“Como as especiais diminuí a questão burocrática, [...], você consegue propiciar a entrega com mais rapidez.” [...]
E3	“A transferência especial em si é um recurso fácil, fácil para a mão da secretaria, [...] a dificuldade é quanto ao amparo que a secretaria ela entende ter recebido para gastar esse recurso, ela ainda fica muito preocupada qual o formato de gasto, como eu posso gastar esse recurso sem que depois lá na frente eu vou ter algum problema num tribunal.”
E4	[...], eu acredito que sim. Alguns objetos, a gente conseguiu ter uma celeridade maior na execução sim. Outras, até por dificuldade de adequar o pedido parlamentar por interesse do Estado e às vezes essas indicações elas mudam com uma grande frequência pra mesma emenda, [...]. Mas de fato, por não ter toda a burocracia do Transferegov, a apresentação de projeto, [...], eu acho que sim, agilizaram a execução desse recurso.
E5	“[...] que agilizou sim, porque o recurso chega mais rápido do que um convênio, a União não tem que analisar a operação, [...], não tem toda essa etapa aí do concedente, esses atrasos do concedente. Então, a execução é mais rápida do que um convênio normal. [...] “é uma forma de entregar para a população serviços de forma mais célere e mais rápida [...]”
E6	“A transferência especial agiliza, de certa forma, o ingresso do recurso. Porém todo o trâmite burocrático para contratação e execução das despesas segue inalterado, desta forma não há impacto na velocidade de entrega”.

Fonte: Autoria própria com base nos dados da pesquisa

Todavia, ao serem arguidos a respeito de quais os fatores que contribuem para o atraso na execução dos recursos, 50% das respostas foram a respeito da interferência, direta ou indireta, dos parlamentares que destinaram a emenda, conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6 – Fatores que contribuem para o atraso da execução nas Transferências Especiais, segundo a percepção dos entrevistados, março/abril de 2024.		
Fatores citados	N = 10	%
Necessidade de adequação de objeto à indicação do parlamentar	2	20,0
Indicação de parlamentar para ONG, associações ou serviços de saúde	2	20,0

Valor da Emenda dividido para diferentes objetos	1	10,0
Complexidade de projetos	1	10,0
Imaturidade de projeto	1	10,0
Solicitação de mudança de grupo de despesa pelo parlamentar	1	10,0
Morosidade do processo licitatório	1	10,0
Ausência de um ato normativo para amparar e nortear os gestores na execução dos recursos	1	10,0

Fonte: Autoria própria com base nos dados da pesquisa

No Quadro 5, são apresentadas as falas dos entrevistados quanto aos fatores que contribuem para o atraso da execução das Transferências Especiais.

<b>Quadro 5 – Fala dos gestores quanto aos fatores que contribuem para o atraso da execução das Transferências Especiais</b>	
<b>Entrevistados</b>	<b>Citação nas entrevistas</b>
E1	<p>“A primeira dificuldade que eu tenho aqui, é quando [...] ele pega o recurso, pede para a gente indicar para ONG, ONG, Associação. E aí eu tenho outro processo antes daquilo dali, porque eu preciso fazer um edital de chamamento público, e aí é um edital para cada pedido daquele [...]. O outro é a dificuldade do Estado, [...] que são problemas na licitação [...] é morosidade no processo de licitatório.”</p>
E3	<p>“Talvez de normativo mesmo, porque os servidores gostam de trabalhar seguindo uma norma, uma regra, [...] pode ser que as secretarias se sintam desamparadas por não ter um regramento, normativo que ampare elas no gasto, [...]”</p>
E4	<p>“[...] essa dificuldade de alguma demora do que a gente tem em caixa ainda é por conta da adequação mesmo de objeto. Por vezes vem uma indicação do parlamentar para o estado e às vezes a emenda foi indicada em uma GND para investimento ou com um custeio e a ideia do parlamentar é aplicar em outra ação, que não caberia dentro daquele grupo de despesa. Isso dificulta também.[...] Por vezes ocorre sim algum tipo de demora nessa adequação, o parlamentar pensa em algum tipo de objeto e não é possível ser executado por conta do grupo.”</p>
E5	<p>“[...] a única coisa que eu acho que talvez possa atrasar um pouco, [...] O parlamentar, às vezes, muda de ideia, [...] Então isso pode atrasar um pouquinho. E no convênio isso não acontece, né? Tem</p>

	objeto específico, [...]. Então isso seria a única coisa que eu enxergo que poderia atrasar um pouco o processo de transferência especial, mas nem se compara com os outros atrasos que ocorrem em convênio e contrato de repasse.”
--	---

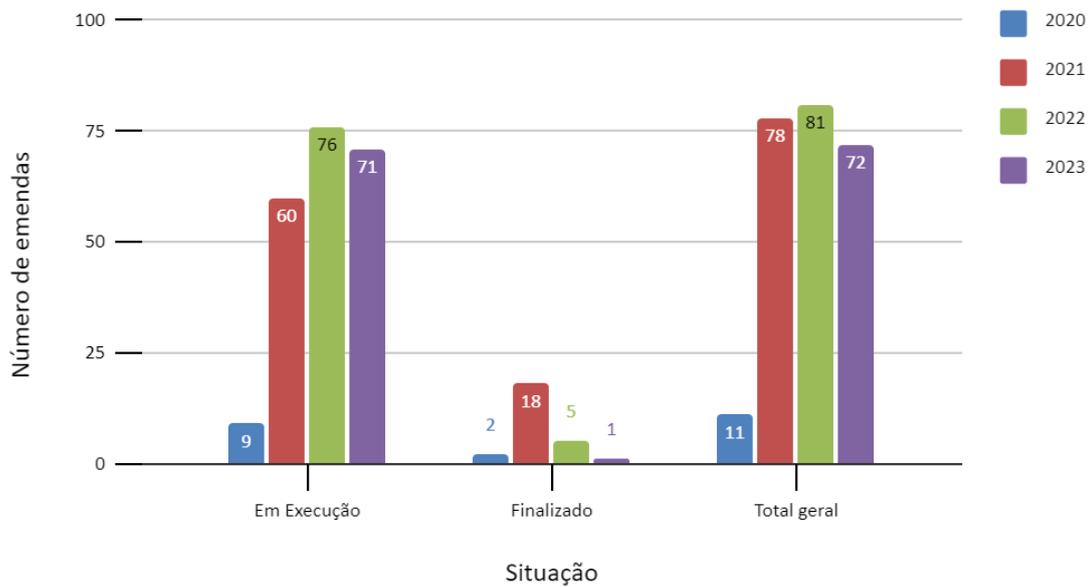
Fonte: Autoria própria com base nos dados da pesquisa

Quanto às possíveis melhorias para agilizar a execução dos recursos, segundo a percepção de duas Unidades Federativas, o entrevistado E5 aponta a “falta obrigatoriedade na transparência” e o E6 indica que é necessária “uma melhor definição por parte dos envolvidos (Governo e Parlamentares) do escopo ao qual será destinado o recurso, priorizando ações que estejam mais adiantadas nos seus processos de execução”.

Em relação à execução dos recursos, metade dos entrevistados referiram um percentual de execução para os recursos das transferências especiais, entre estas, o percentual variou entre 0 e 30% do total recebido no período. Chama a atenção o fato de uma das Unidades Federativas, que recebeu recursos nos quatro anos do período pesquisado, informar que ainda não houve execução dos objetos e, por consequência, não foi realizado nenhum pagamento.

Ao analisar-se os dados da Plataforma Transferegov.br, Painéis Gerenciais, percebe-se um elevado número de projetos em execução, desde 2020. O Gráfico 4 apresenta a evolução desta execução no período do estudo.

**Gráfico 4** – Evolução anual da situação da execução das transferências especiais, 2020 a 2023 (N=242 emendas).



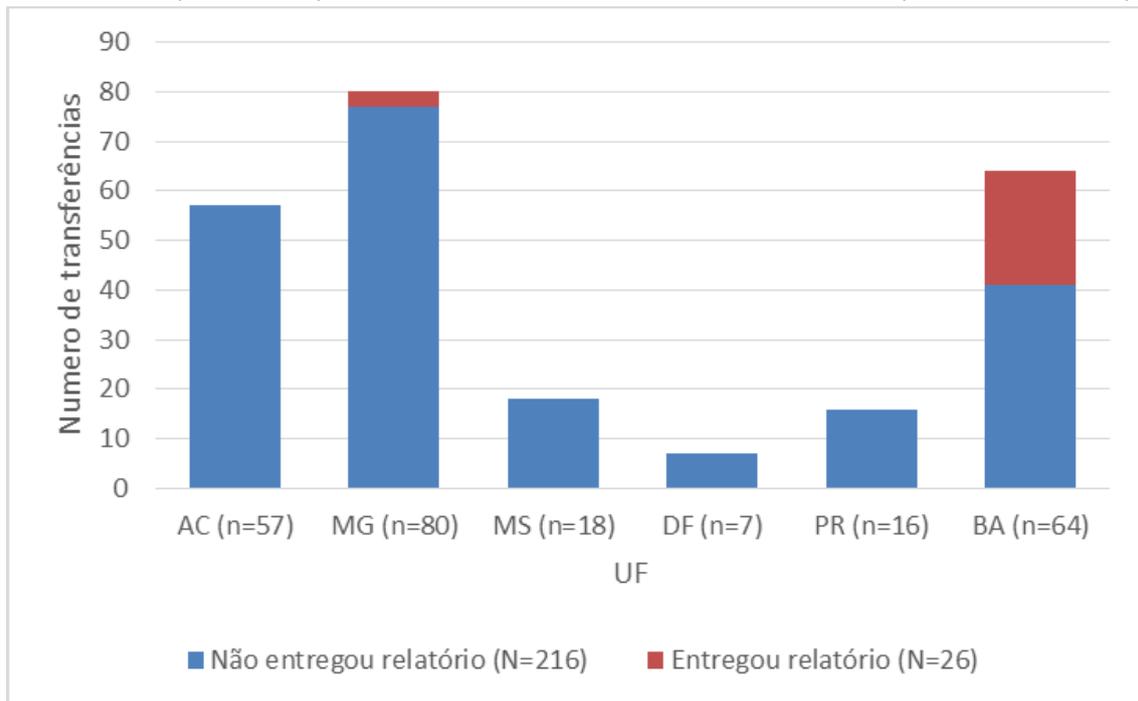
Fonte: Autoria própria com base dados Transferegov.br

#### 4.2.2 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Ao serem questionados a respeito da disponibilização pública das informações sobre o recebimento e a execução dos recursos de Transferência Especial (Apêndice E), quatro Unidades Federativas, 66,70%, informaram que disponibilizam as informações nos seguintes canais: “plataforma de Secretaria de Planejamento”, “Informações em site, na sessão de monitoramento”, “Plataforma onde qualquer cidadão tem acesso”, “Portal da Transparência do Estado”, “Portal de transparência da auditoria estadual” e “Transferegov.br”. Duas Unidades informaram que ainda não disponibilizaram informações no Relatório de Gestão da Plataforma Transferegov.br, sendo que um dos entrevistados informou que devido à exigência da nova Instrução Normativa do TCU, irá providenciar a inserção dos Relatórios.

Entretanto, ao realizar pesquisa nos canais mencionados pelos entrevistados, verificou-se que a inserção de informações ou arquivos referentes à prestação de contas, no Relatório de Gestão, da Plataforma Transferegov.br, foi realizada por apenas dois Entes no período do estudo, os quais também disponibilizaram informações nos portais estaduais. Destaca-se que cerca de 89,3% das emendas disponibilizadas não tiveram registros do Relatório de Gestão no sistema federal, conforme demonstrado no Gráfico 5, a seguir.

**Gráfico 5** – Prestação de contas, na Plataforma Transferegov.br, por número de emendas especiais disponibilizadas às UF estudadas, 2020 a 2023 (N=242 emendas).

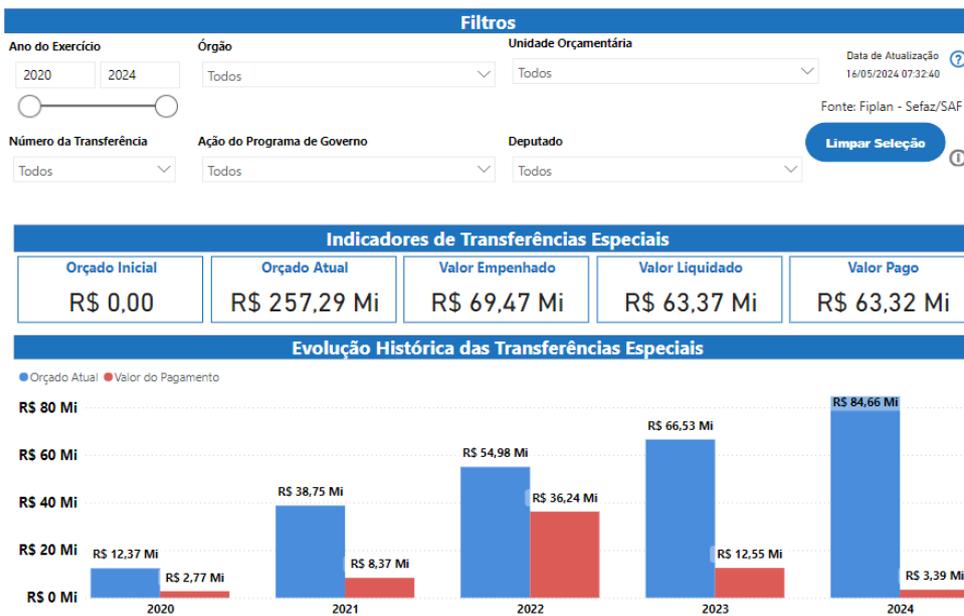


Fonte: Autoria própria, com base nos dados da Plataforma Transferegov.br

As Figuras 5 e 6, a seguir, demonstram a forma de disponibilização das informações relativas à Transferência Especial nos estados da Bahia e de Minas Gerais, coletadas no Portal da Transparência do Estado da Bahia e no Portal da Casa Civil do Estado de Minas Gerais, respectivamente.

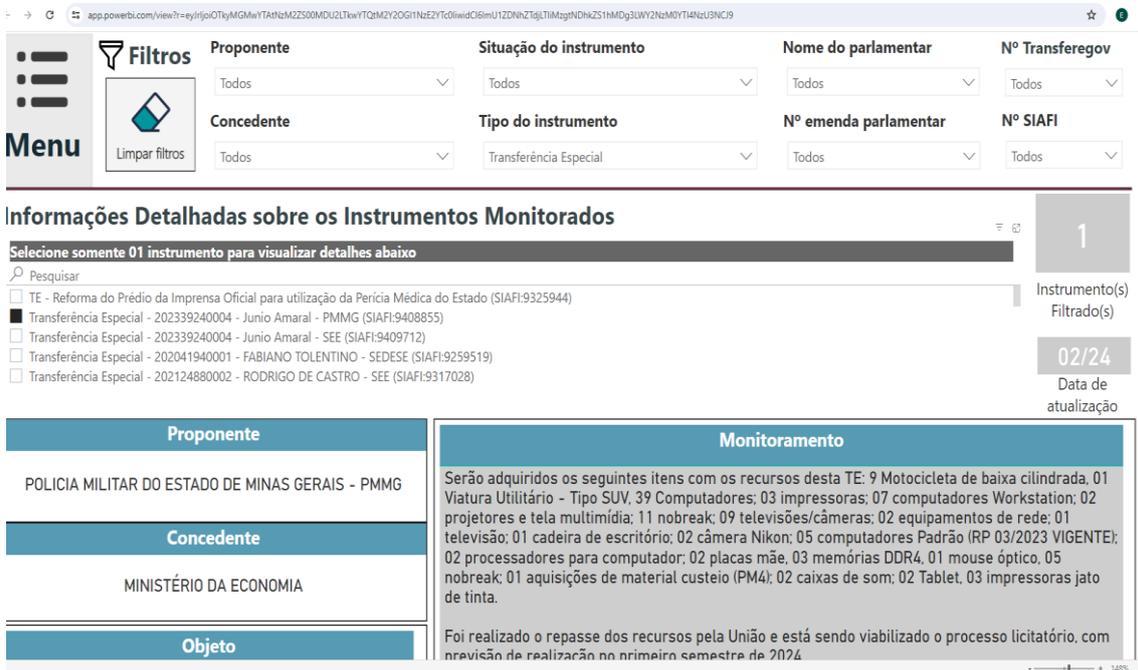
As informações disponibilizadas nos referidos portais permitem o acompanhamento da execução dos recursos de forma simplificada e acessível. Todavia, há destaque para o Portal da Transparência do Estado da Bahia que permite a seleção por ano, por parlamentar, por unidade orçamentária, entre outras, de forma acessível ao cidadão.

**Figura 5 –** Transparência relativa à Transferência Especial – Estado da Bahia  
Painel de Transferências Especiais



Fonte: Estado da Bahia. Portal Transparência Bahia.

**Figura 6 –** Transparência relativa à Transferência Especial – Estado de Minas Gerais



Fonte: Minas Gerais. Portal da Casa Civil.

### 4.2.3 DESAFIOS DOS GESTORES NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS

Posteriormente, os entrevistados foram convidados a opinar a respeito dos principais desafios enfrentados na execução dos recursos

provenientes de Transferência Especial. Entre os principais desafios, foi informado: Falta de legislação para dar respaldo aos gestores na execução dos recursos; a capacitação dos técnicos de convênios das áreas finalísticas; falta de autonomia do ente beneficiário para escolher o objeto de aplicação dos recursos; Indicação de emendas para organização da sociedade civil; a nova Instrução Normativa do TCU; a pulverização de objetos em uma única emenda, dificultando a gestão dos recursos e o tempo entre a negociação com o parlamentar e a disponibilização financeira do recurso da conta-corrente do Governo. O Quadro 6 apresenta as falas dos gestores sobre esses desafios.

Quadro 6 – Falas sobre os desafios dos gestores na execução das Transferências Especiais.	
Entrevistados	Citação nas entrevistas
E1	“Então, essa para mim seria a grande dificuldade das emendas especiais, ou das emendas de forma geral. É o estado, o ente beneficiado, não ter o poder de definir o que ele quer fazer.” [...] “Então, assim, acabou sendo mais de interesse do político que está indicando na base da área dele.”
E2	O maior desafio é a capacitação dos técnicos, das áreas finalísticas.
E3	“Eu acredito, como eu falei anteriormente, que tudo está preso na legislação. O medo deles de gastar esse recurso é se responsabilizar pelo gasto de um recurso que eles não têm... Ele é fácil demais para gastar, ele vem com um formato de facilidade de gastar, [...], não tem legislação que o ampare no gasto. [...] Então, a maior preocupação deles nesse momento ainda é legislação.”
E4	“eu acho que a principal dificuldade é a pulverização dos valores.” [...] “Quando isso vem tudo com transferência especial não vai para um objeto só nem vai para um executor só, então esse recurso fica pulverizado em diversas unidades orçamentárias do estado. Essa para mim é a maior dificuldade de fazer o acompanhamento porque você não tem o convênio para cada objeto, então você fica com a dificuldade maior de acompanhar qual é o objeto que está sendo realizado, qual é o percentual de cada objeto desse...” “Então para mim essa é a maior dificuldade. É a pulverização da emenda em diversos objetos, valores menores sem ter um instrumento próprio para cada objeto desse. Então, até me contradizendo um pouco, eu falo que é mais fácil executar a Especial por conta de ser menos burocrática, não ter aquela ferramenta do Transferegov, nem ter Caixa Econômica envolvida com um terceiro ente envolvido, mas exige um nível de controle e

	você tem que adaptar a sua ferramenta para poder fazer esse acompanhamento.”
E5	“o principal desafio agora para a gente é a nova instrução normativa” [...] Não é a questão de preenchimento de relatório, execuções, ele não tem nenhum problema. O negócio tá sendo o gargalo de muitas contas bancárias, né, que veio aí como uma surpresa, sem ter um tempo de a gente se preparar tecnicamente para isso, é um problema que a gente ainda não tá equacionando. [...], mas em relação a transferência especial, colocaria essa questão das contas bancárias aí da instrução normativa.”
E6	“Na minha percepção, o principal desafio é o tempo para o recurso ser disponibilizado pelo Governo Federal, o qual, por vezes, leva mais de um ano, entre o período de negociação com a bancada estadual para apresentação das emendas na LOA federal, e a disponibilização financeira do recurso da conta corrente do Governo. Isso faz com que, em alguns casos, o objeto inicial acabe sendo executado por outras fontes, e faz-se necessário um novo planejamento da execução deste recurso.”

Fonte: Autoria própria, com base nos dados da pesquisa

#### 4.2.4 AUTONOMIA DOS ENTES SUBNACIONAIS NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS

É importante observar que, durante as entrevistas, surgiram relatos de todas as Unidades Federativas, antes mesmo da pergunta ser realizada, sobre a existência de algum tipo de interferência dos parlamentares quanto à aplicação dos recursos em objetos indicados por eles. O Quadro 7 apresenta exemplos de interferências dos parlamentares.

Quadro 7 – Exemplos de interferências parlamentares na indicação dos objetos das Transferências Especiais citadas pelas Unidades Federativas	
Tipos de interferência	Citação nas entrevistas
<b>Indicação do objeto</b>	O envio de ofício com indicação.
	Os parlamentares indicavam projetos por meio de ofício.
	Utilização do estado para beneficiar uma Organização da Sociedade Civil - OSC.
	Os parlamentares enviam ofício com a indicação da aplicação do recurso,

	conforme previamente acordado com o Governo
<b>Articulações</b>	O estado sabe o que o parlamentar quer, devido às articulações prévias.
	Indicações de associações que, nem sempre, sabem que precisam atender ao trâmite administrativo
	O estado tenta atender o que o parlamentar pede que seja de interesse do estado e para preservar as boas relações políticas e recebimento de mais recursos.
	O governador, em contato com os secretários e de acordo com as prioridades, negocia com o parlamentar as emendas especiais para suas bases eleitorais.
<b>Comportamental</b>	Receio de perder emendas após uma negativa ao parlamentar.
	Interferência de parlamentar após o recurso estar no Governo.

Fonte: Autoria própria, com base nos dados da pesquisa

Tais resultados apontam uma ingerência do parlamentar na alocação final dos recursos e, conforme já citado, contribuem para o atraso na execução dos objetos. Na maioria das vezes, isso requer, por parte do ente beneficiário, uma negociação com o político, conforme pode ser evidenciado nas falas dos gestores entrevistados E1, E4 e E5: O entrevistado E1 afirma: “Então, teoricamente fica uma emenda sem definição, mas que no fundo, na execução, ela acaba tendo um objeto definido de acordo com as diretrizes que o parlamentar quer”.

O entrevistado E4 diz: “a gente já recebeu o recurso, [...] disse assim ó, toma aí, faz o que você quiser. Mas não é bem assim que acontece né? Obviamente, que o parlamentar tem uma influência grande sobre o recurso que ele indica e essa negociação feita entre ele e o governo existe sim e o governo atende dentro do que é possível [...]”. O entrevistado E5, por sua vez, destaca: “Se não tivesse tudo ok, o próprio órgão negociava, né, com o parlamentar, alguma mudança, alguma coisa” “[...] só que a gente tem uma equipe [...], que ela tá tentando centralizar melhor esse processo de indicação de ofício”.

As entrevistas revelaram, ainda, situações e achados que não estavam previstos no roteiro da entrevista, mas que afetam o processo de gestão das transferências especiais e subsidiam as discussões.

Os resultados apontaram para uma autonomia relativa dos entes beneficiados na escolha dos objetos de aplicação dos recursos, tendo em vista que em todas as Unidades Federativas pesquisadas há relatos de indicação do parlamentar quanto ao objeto a ser aplicado o recurso. Conforme afirma o entrevistado E1 em seu relato: “[...] o Estado não tem autonomia para gastar o recurso em uma política do estado, no que ele quiser”. “Ele acaba fazendo para cá alguma coisa voltada para o Estado, mas para a área que ele quer beneficiar. [...] Então, assim, acabou sendo mais de interesse do político que está indicando [...]”.

Sobre esse assunto, o entrevistado E2 declara: “E aí o governador em contato com os secretários, de acordo com as prioridades da secretaria, ele negocia com o parlamentar as emendas especiais”. O entrevistado E5 observa: “A gente tenta ao máximo respeitar o que o parlamentar está pedindo, [...], porque a gente quer preservar as boas relações políticas e tudo mais, para a gente continuar recebendo mais recursos”.

Nesse sentido, convém destacar a fala do entrevistado E3 sobre o assunto: [...] “Sempre que tiver a figura do parlamentar passando o recurso para o estado, dificilmente nós vamos conseguir desvincular que o parlamentar não seja a pessoa que indique no que ele queira o gasto [...] Se o governo federal queria fazer uma forma de transferir esse dinheiro para o estado e o estado utilizasse da forma que ele quisesse, ele teria mandado o dinheiro já diretamente, sem passar pelo parlamentar”.

Nos resultados, chamou ainda a atenção da entrevistadora a assumida dependência do Estado em relação aos recursos oriundos de transferências da União, via emendas parlamentares, que reflete em uma sujeição do ente em relação ao parlamentar. A título de exemplo, cita-se fala do gestor E1: [...], “ eu devo estar na casa de [...] % de dependência do governo federal. Então, eu não posso ter um luxo de dizer assim para o parlamentar que hoje ele ganha 37 milhões para emenda individual, deputado federal, um senador, 79 milhões, e uma bancada do Estado que tem 320 milhões, [...], eu quero fazer isso aqui. [...]. Não, para cá eu não te dou. Ele vai jogar para a prefeitura, vai fazer

para outro lugar. Então, eu acabo não definindo essas coisas, tendo o poder de definir, [...]”.

Ainda sob esse enfoque, os resultados revelaram situações de indicação de emendas para as Unidades Federativas, por meio da modalidade Transferência Especial, direcionadas para entidades privadas sem fins lucrativos. Cita-se exemplos: E1: “Hoje é o grande problema que eu vejo das emendas especiais, porque o parlamentar, ele indica a emenda e ele diz assim, eu quero para a associação X. [...] Ele acaba usando o Estado ou a prefeitura, que é uma via mais rápida de fazer, [...]”. “Então, [...] o parlamentar que ele sabia que ia perder, [...], no último mandato, ele indicou tudo para a base dele [...] 90% da indicação dele foi para ONG”.

Nesse mesmo sentido, E3 diz: [...] “nós tivemos em alguns anos, esses anos anteriores, onde o parlamentar indicou direcionado para duas OSC. [...]. Naquela ocasião, a [...] não recebeu o recurso. [...] “se o parlamentar quiser, ele então mande diretamente para a OSC. A partir do momento que ele utilizou o estado querendo chegar em uma OSC, ele vai ter que participar dos trâmites normais da nova lei de licitações e de chamamento público”. Já o E5 relata: “Às vezes o parlamentar fala, ah, eu quero mandar dinheiro para a OSC e tal. A gente fala, não, tem como, tem que fazer chamamento público, [...]”.

Além disso, as situações citadas abaixo foram relatadas nas entrevistas e enriqueceram as discussões. Foi apontada uma desconexão entre a indicação de emendas e o planejamento do ente federado, o que dificulta a execução dos recursos e pode atrasar as entregas à população. No entanto, esse problema não se refere apenas às Transferências Especiais, mas engloba os demais tipos de emenda.

Uma das Unidades Federativas citou que a Caixa presta consultoria para os entes, o que poderia ser fomentado para qualificar as ações realizadas no território. Todavia, conforme demonstrado no Apêndice E, a Caixa não foi agente financeiro preferido dos entes beneficiários para a abertura de conta-corrente para o recebimento dos recursos. Além disso, foi citado o importante papel desempenhado pela Rede de Parcerias no apoio e na orientação aos entes subnacionais no âmbito das Transferências da União, notadamente quanto à operacionalização dos recursos repassados na modalidade Transferência Especial.



5

## 5

**DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A pesquisa permitiu conhecer diversos aspectos da gestão das Transferências Especiais, desde a destinação dos recursos aos entes beneficiários até a prestação de contas.

Em relação ao montante de recursos destinados por meio de Transferência Especial às 27 Unidades Federativas, no período de 2020 a 2023, os resultados evidenciaram um volume elevado de recursos de Transferência Especial (71%) para as Unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste, onde se encontram as Unidades Federativas com menor IDH do país.

Esse resultado, por um lado, apresenta certa coerência com o propósito de redução das desigualdades, conforme previsto no § 7º do art. 165 da CF/88, que os orçamentos, compatibilizados com o PPA, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (Brasil, 1988). Nesse sentido, vale destacar estudo realizado por Bertholini, Pereira e Rennó (2018), que aponta para um efeito positivo das transferências da União, via emendas parlamentares, na redução das desigualdades inter-regionais.

Todavia, a despeito disso, não há como ignorar a possibilidade de que a falta de critérios claros quanto à alocação desses recursos, possa resultar em disparidades na distribuição de recursos públicos, favorecendo algumas regiões em detrimento de outras. Isso porque as áreas com menor representação política podem receber menos investimentos governamentais. Dessa forma, a concentração de recursos destinados de forma aleatória para determinadas regiões, pode representar apenas uma constatação de que os parlamentares estão destinando um montante expressivo de recursos para regiões carentes, sem nenhuma perspectiva de política pública.

Em relação à média de 87,6% dos recursos para aplicação em despesas de investimentos (GND 4), isso evidencia que os parlamentares observam o mandamento previsto no § 5º do art. 166-A CF/88, o qual estabelece que pelo menos 70% das transferências

especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital, vedando assim, que despesas com custeio – GND 3, superem 30% do valor da emenda.

Conforme já demonstrado nesta pesquisa, a ideia original da PEC era reduzir os trâmites burocráticos para a liberação dos recursos de forma a garantir celeridade na transferência dos recursos para os entes subnacionais, especialmente para investimentos, a fim de diminuir o prazo entre a destinação da emenda e a efetiva entrega do bem para a sociedade. Conforme demonstrado em Relatórios da CGU e do TCU, o ciclo de vida de um convênio desde a assinatura até prestação de contas, tinha tempo médio de cinco anos, o que ultrapassava a duração do mandato parlamentar, que é de quatro anos.

No que tange ao processo de recebimento e operacionalização dos recursos, os resultados revelaram que a maior parte das Unidades Federativas optou por centralizar o registro da ciência para recebimento dos recursos de Transferência Especial, em um único órgão da respectiva estrutura administrativa, a fim de realizar a melhor gestão da execução dos recursos e da respectiva prestação de contas. Tal opção objetiva evitar a utilização indevida dos recursos, em vista das restrições impostas constitucionalmente e das peculiaridades, especialmente em relação à utilização de uma única conta-corrente para o recebimento de todas as emendas do ano.

No que se refere à utilização da conta única para a operacionalização dos recursos, embora não houvesse, no período entre 2020 e 2023, a obrigatoriedade de utilização da conta-corrente anual indicada na Plataforma, o Ministério gestor recomendava que os pagamentos fossem realizados na respectiva conta, a fim de possibilitar o rastreio da execução dos recursos pelos órgãos de controle e pelo controle social. Essa recomendação adiciona mais desafios à gestão dos recursos de transferências especiais em decorrência da destinação de diversas emendas destinadas em um mesmo exercício e da pulverização de objetos em uma única emenda.

Em relação à percepção dos entrevistados quanto a agilidade nas entregas à população e à eventual complexidade da execução da Transferência Especial em relação à Transferência com Finalidade Definida, a maior parte dos gestores entrevistados mencionou de forma positiva que as Transferências Especiais agilizam o processo de captação e ingresso dos recursos, o que, a depender da gestão por parte

do ente beneficiário e da complexidade ou não do objeto, podem agilizar as entregas às populações locais.

Todavia, os gestores apontaram que o trâmite burocrático para a contratação e execução dos recursos seguem inalterados. Isso porque a execução financeira orçamentária do governo brasileiro, conforme previsto nas normas de direito financeiro, segue diversas etapas que vão desde a realização da licitação até o pagamento do fornecedor. Dessa forma, particularmente em relação à aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, os entes públicos precisam cumprir as regras da licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, e, posteriormente, dos três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento (Giacomoni, 2023). Estágios estes que não tem como dispensar.

De fato, uma das grandes vantagens da Transferência Especial é a agilidade no repasse de recursos para os entes subnacionais, tendo em vista que não há a assinatura de um convênio ou outro tipo de ajuste, e por consequência, não há todo o trâmite de análise prévia do objeto e da respectiva documentação por parte do Órgão concedente e da Caixa, na condição de Mandatária da União. Desse modo, o ente beneficiário recebe o recurso com maior rapidez. Todavia, não é possível afirmar que as entregas às populações são agilizadas, uma vez que dada à baixa transparência e accountability na utilização dos recursos, não se consegue aferir os percentuais de execução de obras e outros investimentos ou de aquisição de bens e serviços por parte das Unidades Federativas.

Nesse sentido, os resultados das entrevistas revelaram uma situação bastante peculiar em que um ente beneficiário teve 0% (zero por cento) de execução e não realizou nenhum pagamento a fornecedores no período, embora tenha recebido recursos em todos os anos do intervalo pesquisado.

Vale destacar que a Transferência Especial é uma espécie de doação de recursos da União para o ente federativo e foi instituída com o objetivo de agilizar as entregas às populações locais. Entretanto, nesse caso, o fato do recurso ter sido transferido com agilidade não teve impacto na entrega das políticas à sociedade. Ao que parece, o gargalo dos atrasos na execução dos recursos apenas se deslocou, do ente repassador e fiscalizador que demorava para atestar as etapas de liberação dos recursos, para a execução pelo ente beneficiário. Assim, percebe-se que a agilidade no repasse dos recursos é apenas um dos

fatores que atrasam a entrega de políticas às populações locais, e por si só, não resolve o problema de atrasos na execução dos recursos pelos entes subnacionais.

No que se refere à transparência e prestação de contas dos recursos recebidos, verificou-se uma baixa adesão por parte dos entes pesquisados na disponibilização de informações, seja nos portais próprios, seja na Plataforma Transferegov.br, de forma que há um déficit de transparência quanto a aplicação dos recursos de Transferência Especial nas instâncias locais de governo. Embora no período da pesquisa não houvesse norma específica tratando da obrigatoriedade de apresentação de prestação de contas dos recursos de transferência especial, cabe destacar que o art. 70 da CF/88 prevê a obrigatoriedade de prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

Esse resultado reforça a preocupação existente com a modalidade em relação à efetividade das transferências especiais no atendimento às demandas da sociedade, que desde a tramitação da PEC no Congresso, tem recebido críticas a respeito da transparência e da operacionalização da fiscalização dos recursos no nível subnacional.

Nessa perspectiva, conforme Almeida (2022), em virtude da menor transparência sobre a regular aplicação dos recursos públicos, aliada às maiores limitações quanto à operacionalização das fiscalizações por parte dos órgãos de controle dos entes subnacionais, é possível que tais características resultem em maior incidência de irregularidades. Assim, importa frisar que o acesso à informação e a transparência na divulgação das atividades, contribui para aumentar a eficiência do poder público, diminuir a corrupção e elevar a participação social.

Além disso, a Lei nº 12.527/2011 – LAI estabelece que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, devendo constar, no mínimo, entre outros: II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e V – dados gerais para o

acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

Ademais, no que tange à execução orçamentária dos recursos, o art. 163-A da CF/88, determina a disponibilização de informações e dados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. Nesse sentido, convém trazer contribuição de Mascarenhas (2023), que defende a necessidade de se realizar uma interpretação sistemática entre o artigo 166-A e o artigo 163-A, da Constituição, no sentido de que “as transferências especiais não escapam dos deveres de transparência e de submissão ao controle social, devidamente assegurados em plataforma pública de dados orçamentários de amplo acesso” (Mascarenhas, 2023, p. 36).

Quanto aos principais desafios enfrentados pelos gestores na execução dos recursos provenientes de Transferência Especial, os resultados apontaram para a existência de algum tipo de interferência dos parlamentares quanto a aplicação dos recursos em objetos indicados por eles, o que representa forte ingerência do parlamentar na alocação final dos recursos, e conforme já citado, contribuem para o atraso na execução dos objetos. Tal situação repercute na redução da autonomia dos entes beneficiados na escolha dos objetos de aplicação dos recursos.

Esse resultado sugere que mesmo os entes subnacionais tendo autonomia legal para executarem os recursos com ampla margem de discricionariedade na escolha dos objetos, em virtude do previsto nos incisos II e III, do § 2º do art. 166-A – CF, os quais dispõem que os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, sem vinculação a programação estabelecida na emenda parlamentar, ainda assim, percebe-se uma ingerência do parlamentar na destinação final dos recursos.

Nesse sentido, por um lado, importa destacar que a Constituição diferenciou a Transferência Especial, da Transferência com Finalidade Definida, cujo objeto de aplicação dos recursos é vinculado à programação estabelecida na emenda parlamentar e deve ser aplicado em áreas de competência constitucional da União. Assim, no caso da Transferência Especial, não há respaldo normativo para a prática de indicação de objeto de aplicação dos recursos por parte do

parlamentar, ou seja, para a ingerência do parlamentar na alocação final dos recursos. Tal situação configura-se em uma prática política sem base legal.

Convém destacar, ainda, que no caso da Transferência Especial, a indicação por parte do parlamentar restringe-se ao Grupo de Natureza da Despesa, ao definir no momento da indicação da emenda no SIOF, se o recurso será utilizado para Custeio (GND 3) ou Investimento (GND 4). Tal indicação atende ao dispositivo constitucional de aplicação de no mínimo 70% dos recursos de Transferência Especial em despesas de capital. No entanto, embora esse controle seja realizado pela STN na origem, incidindo sobre a indicação do Parlamentar, o ente beneficiário deve utilizar os recursos conforme a alocação feita pelo parlamentar, em Custeio ou Investimento, sob pena de sofrer sanção por parte dos órgãos de controle.

Nesse cenário, ao destinar as emendas individuais, o parlamentar pode escolher entre as duas modalidades, Transferência Especial ou Transferência com Finalidade Definida. No entanto, não há base legal para a atuação do parlamentar no sentido de obrigar o ente a executar os recursos em políticas de preferência dele. Ao utilizar a Transferência Especial, em tese, o parlamentar perde o controle sobre objeto de aplicação dos recursos, tendo em vista que tais recursos passam a pertencer ao ente beneficiário.

Entretanto, sob outra ótica, há que se considerar que a indicação do objeto de aplicação dos recursos de Transferência Especial é uma prática política recorrente que faz parte da relação entre o parlamentar e o político destinatário dos recursos.

Assim, apesar de ser uma prática informal, sem respaldo normativo, pode exercer grande influência sobre a autonomia do ente beneficiário dos recursos. Isso porque a prerrogativa de indicação da emenda é do parlamentar, que também tem a opção de não destinar o recurso para determinado estado ou município, caso não tenha suas intenções atendidas. Dessa forma, o não cumprimento de um acordo político, ainda que informal, pode significar a descontinuidade de indicação de emendas nos anos seguintes para aquele Estado ou Município. Tal fato contribui para limitar ainda mais a autonomia do ente beneficiário na alocação final dos recursos e o coloca na dependência do parlamentar.

Nessa perspectiva, em que pese não haja nenhuma norma que autorize o parlamentar a indicar o objeto de alocação final dos recursos das transferências especiais, percebe-se que o parlamentar tem grande influência sobre esses recursos em função dessa prática política, que decorre também da forma usual de destinação de recursos na modalidade de Transferência com Finalidade Definida, na qual há a indicação do objeto de aplicação dos recursos. Tal prática, inclusive, pode ser verificada no item 30 do Voto do Acórdão nº 518/2023 – TCU Plenário, no qual o Relator ao defender a natureza desse tipo de transferência a partir da transferência dos recursos, cita a livre escolha do ente beneficiário em articulação política com o autor da emenda:

30. Assim, salvo algumas poucas restrições que devem ser observadas no interesse da União, nas transferências especiais foi retirada do governo federal a capacidade de amarrar o objeto da aplicação, que fica praticamente à livre escolha do ente beneficiário, **em articulação política com o autor da emenda ao Orçamento** (Grifo próprio) (TCU, 2023, p. 4).

Nesse aspecto, é importante lembrar que a emenda ao orçamento é uma prerrogativa constitucional do parlamentar. Esse resultado alinha-se com diversos estudos, como os realizados por Ferreira e Bugarin (2007), Moutinho (2016), Meireles (2019), Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020), os quais revelam que as transferências por intermédio de emendas parlamentares, especialmente as individuais, têm forte componente político.

Adicionalmente, em que pese a política de pork barrel não seja o objetivo deste trabalho, é interessante perceber que os resultados sugerem o uso da destinação de emendas, pelo parlamentar, via Transferência Especial, para recompensar suas bases eleitorais. Ainda que esta não seja a principal estratégia, a destinação de emendas é uma das estratégias utilizadas para aumentar as chances de reeleição e para a sobrevivência política do parlamentar, conforme estudos realizados por Pereira e Rennó (2001), Pereira e Mueller (2002), Mesquita (2008), Firpo, Ponczek e Sanfelice (2015), Baião e Couto (2017).

A despeito disso, não há como negar a relevância das emendas para manter o capital político com vista à sobrevivência política do parlamentar (Mesquita, 2008). Dessa forma, percebe-se uma dificuldade do próprio parlamentar em dissociar a destinação do recurso na modalidade Transferência Especial, da indicação do objeto de aplicação.

No que tange à dependência do Estado em relação aos recursos oriundos de transferências da União, via emendas parlamentares, isso resulta em uma sujeição do ente federado em relação ao parlamentar. Nesse sentido, conforme sugerem Bertholini, Pereira e Rennó (2018), em países imersos na desigualdade e na pobreza, com governos municipais carentes de recursos e com grande dependência do orçamento federal, a transferência de recursos por meio de políticas do tipo pork barrel, muitas vezes é único meio pelo qual os recursos federais chegam às populações carentes em alguns municípios brasileiros. No entanto, tal situação contribui para reduzir ainda mais a autonomia do ente beneficiado na escolha do objeto de aplicação dos recursos.

Sob esse enfoque, matéria veiculada pelo Portal Poder360, a respeito de levantamento realizado com base em dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) no ano de 2020, revela que quase metade das cidades brasileiras tem 90% de suas receitas oriunda de repasses federais e estaduais. No entanto, mesmo entre os estados, também há situação de considerável grau de dependência das transferências da União.

Ainda nessa seara, os resultados revelaram situações de indicação de emendas para as Unidades Federativas, por meio da modalidade Transferência Especial, direcionadas para entidades privadas sem fins lucrativos. Tais situações sugerem uma tentativa de burla aos normativos relacionados às transferências especiais, que estabelecem que os recursos só podem ser repassados para o CNPJ do ente federado, no caso, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Nesse contexto, é importante frisar que segundo consta no espaço “Perguntas Frequentes” da Plataforma Transferegov.br, caso o ente beneficiário opte pela execução dos recursos por meio da celebração de parcerias com organização da sociedade civil, deverão ser observadas todas as regras e disposições contidas na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Por consequência, será obrigatório realizar chamamento público se a execução dos recursos de transferências especiais for por meio de parcerias com OSC.

A Plataforma Transferegov.br registra, ainda, que a exceção ao chamamento público consignada no art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, não pode ser aplicada na execução dos recursos recebidos pela modalidade

Transferência Especial, visto que esses valores passam a ser do ente beneficiário no ato da transferência e para a execução, devem ser observadas as mesmas regras aplicáveis aos recursos próprios. Assim, caso o Parlamentar tenha interesse em direcionar recursos para uma determinada OSC, essa indicação deve ocorrer na modalidade com finalidade definida (art. 166-A, inciso II) (Brasil, 2023).

No contexto da gestão das transferências especiais pelos entes subnacionais, é relevante mencionar que desde a tramitação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019 no Congresso, um dos pontos mais defendidos, além da agilidade nos repasses, era conceder autonomia ao ente beneficiário na escolha do objeto para aplicação dos recursos, de acordo com as necessidades locais.

Nesse aspecto, é interessante perceber, que fatores como, indicação do parlamentar quanto ao objeto de alocação dos recursos, grau de dependência dos entes em relação aos recursos de transferências da União, aliados aos desenhos das relações políticas, colocam os entes beneficiários em uma posição de sujeição ao parlamentar, de forma a reduzir significativamente a respectiva autonomia na alocação dos recursos de Transferência Especial.

Assim, em que pese as importantes informações reveladas por esta pesquisa, de maneira geral, percebe-se que em virtude das peculiaridades da modalidade Transferência Especial, com algumas restrições quanto ao uso dos recursos, as Unidades Federativas pesquisadas têm buscado se organizar e adequar seus sistemas para uma melhor gestão desses recursos. Estratégias como edição de normas internas a fim de nortear os órgãos, alterações nos sistemas orçamentários, entre outras, foram utilizadas no sentido de aprimorar o controle na execução dos recursos.

Nesse sentido, no âmbito das transferências especiais, importa destacar a necessidade de os entes desenvolverem capacidades, notadamente de gestão, devido à amplitude das demandas colocadas sobre os governos locais, em especial pelo comportamento crescente observado na destinação dos recursos na referida modalidade. Conforme argumentam Grin, Demarco e Abrucio (2021) a capacidade organizacional dos entes subnacionais é um dos fatores mais importantes no funcionamento eficaz dos governos.

Ademais, considerando-se que um dos objetivos desta pesquisa era a coleta de eventuais boas práticas na execução desses recursos, verifica-se que cada ente tentou se adequar à sua maneira com os recursos disponíveis, de forma que todos estão em um processo de adequação à nova modalidade, não se observando ainda boas práticas.

Entretanto, embora não se tenha uma definição sobre o que são boas práticas, na Plataforma Transferegov.br constam algumas diretrizes sobre boas práticas relacionadas à Transferência Especial, o que inclui, entre outras, a transparência na utilização dos recursos.

Assim, merece destaque a forma utilizada pelos estados da Bahia e de Minas Gerais, maiores recebedores de recursos na modalidade entre as 27 Unidades Federativas, para dar transparência aos recursos. Ressalta-se que a Bahia, foi o ente que apresentou o maior número de Relatórios de Gestão na Plataforma Transferegov.br e disponibiliza painel com informações sobre a execução das transferências especiais, de forma clara e simplificada, no Portal da Transparência do Estado, conforme Figura 5. Tal prática pode trazer contribuições aos demais entes no aspecto da transparência dos recursos de Transferência Especial.

Desse modo, as transferências especiais representam uma inovação no repasse de recursos do governo federal para estados e municípios, oferecendo maior agilidade e flexibilidade no recebimento e na utilização dos recursos. A operacionalização dessas transferências pelos entes subnacionais envolve responsabilidades significativas em termos de execução, transparência e prestação de contas. A depender da capacidade de gestão por parte dos entes beneficiados, essas transferências podem contribuir para uma resposta mais rápida e eficiente às necessidades locais, melhorando a capacidade dos governos subnacionais de atender às demandas da sociedade.



6

## 6

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo do presente estudo foi realizar uma análise da operacionalização no Distrito Federal dos recursos recebidos da União na modalidade de Transferência Especial, criada pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, por meio de estudo comparado com os estados selecionados, a fim de conhecer como está sendo realizada a gestão dos recursos. Adicionalmente, pretendeu-se identificar possíveis boas práticas na execução dos recursos por parte dos entes federativos selecionados.

Inicialmente, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, de caráter exploratório, mediante consulta a artigos, teses e livros, com a finalidade de embasar o referencial teórico, bem como nos portais do Governo Federal para verificação do arcabouço normativo relacionado à temática. Adicionalmente foi realizada uma análise de dados captados em portais do Governo Federal, a exemplo do Transferegov.br e do Tesouro Transparente, a fim de verificar o volume de recursos transferidos aos entes subnacionais. Em complemento foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores dos entes pesquisados a fim de conhecer como ocorre a operacionalização dos recursos.

Assim, os dados coletados nas entrevistas demonstraram que os entes pesquisados, em sua maioria, 83,3%, optaram por registrar a ciência para recebimento dos recursos de forma centralizada em um único órgão, a fim de manter uma melhor gestão e evitar uso indevido dos recursos em virtude das vedações impostas constitucionalmente.

No que se refere à percepção dos gestores quanto à agilidade na entrega de políticas à população, a maioria entendeu que a Transferência Especial agilizou apenas o trâmite para o recebimento dos recursos, uma vez que eliminou os procedimentos burocráticos para o repasse dos recursos pelo fato de não haver a necessidade prévia de assinatura de contrato ou outros instrumentos e de apresentação de plano de trabalho. Todavia os trâmites burocráticos para a execução dos recursos permanecem inalterados, seguindo as normas de execução orçamentária de recursos públicos.

Todavia, um achado importante da pesquisa foi a reduzida autonomia dos entes subnacionais na escolha dos objetos de aplicação dos recursos, tendo em vista que 100% dos pesquisados relataram de forma espontânea a indicação dos objetos de aplicação dos recursos por parte dos parlamentares, antes mesmo da realização da pergunta. Além disso, os dados revelaram a ocorrência de utilização da modalidade de Transferência Especial para enviar recursos às entidades privadas sem fins lucrativos, por meio da destinação de recursos às Unidades Federativas.

Em relação à disponibilização pública das informações, Transparência e Prestação de Contas, no recebimento e na utilização dos recursos de Transferência Especial, os resultados demonstraram pouca adesão dos entes pesquisados na disponibilização do Relatório de Gestão na Plataforma Transferegov.br e de informações nos respectivos portais de transparência, de forma que há um déficit de transparência em relação ao recebimento e à execução os recursos.

No tocante à execução dos recursos, um dos objetivos da pesquisa era coletar boas práticas na gestão dos recursos pelos demais entes selecionados. No entanto, embora não se tenha uma definição sobre o que são boas práticas, na Plataforma Transferegov.br constam algumas diretrizes sobre o que são consideradas boas práticas no âmbito das transferências especiais, o que inclui a transparência na execução dos recursos. Assim, não obstante seja uma obrigação, merece destaque a forma utilizada pelo estado da Bahia para dar transparência aos recursos, visto que foi o ente que apresentou o maior número de Relatórios de Gestão na Plataforma Transferegov.br e disponibiliza painel, de forma clara e simplificada, no Portal da Transparência do Estado.

Nesse contexto, vale registrar, ainda, que durante a realização da presente pesquisa foi publicada a Instrução Normativa – TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024, que trouxe importante avanço na regulamentação dos procedimentos para fiscalização de transferências especiais, além de orientar os entes federativos na execução e prestação de contas dos recursos. Tal norma se apresenta como uma importante contribuição para melhoria da sistemática de execução dos recursos de Transferência Especial, de forma a nortear os órgãos na disponibilização de informações relativas à execução dos recursos e propiciar maior acesso aos órgãos de controle.

Por fim, dada a novidade da temática, é fundamental destacar a importância de pesquisas futuras, em especial, em relação à operacionalização dos recursos pelos entes subnacionais, incluindo os municípios, a fim de verificar se a adoção da modalidade Transferência Especial de fato tem agilizado a entrega de políticas à população.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências de Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRUCIO, Fernando L. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, n. 134. p. 127-142, julho/agosto/setembro 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202382>. Acesso em: 10 maio 2023.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. XI Prêmio SOF de monografias, 2º lugar: **Transferências especiais e incentivos parlamentares**, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6929>. Acesso em: 28 maio 2023.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BAHIA. Portal Transparência Bahia. **Painel de Transferências Especiais**. Disponível em: <https://www.transparencia.ba.gov.br/Despesa/TransferenciasEspeciais>. Acesso em: 30 maio 2024.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714-753. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/HzvnhNHt8QbpFysfvLMCctC/>. Acesso em: 6 nov. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERTHOLINI, Frederico, PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. Pork is polic - Dissipative inclusion at the local level. **Governance**, Wiley Periodicals, Inc., p. 1-20, 2018. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/9d775945-da51-4953-be48-09bf7c72e85e/content>. Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica 02/2021**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Assunto: Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais. Câmara dos Deputados: Brasília, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 048-A, de 2019, do Senado Federal.** 2019a. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1833091&filenam e=Tramitacao-PEC%2048/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filenam e=Tramitacao-PEC%2048/2019). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de Emendas Orçamento da União para 2023** –Instruções para elaboração de emendas ao PLN 32/2022-CN. Brasília: Congresso Nacional, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais.** 2023. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br › relatorios › download>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliação da gestão das Transferências Voluntárias da União.** Exercícios 2008-2016. 2018. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br › relatorios › download>. Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação.** Saldo em Conta nas Transferências Voluntárias - Exercício 2019. 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br › relatorios › download>. Acesso em: 3 dez. 2023.

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. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2022.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm). Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm). Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Plataforma Transferegov.br. Painéis Gerenciais Parceriasgov.br. **Painel Transferegov.br.** Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html>. Acesso em: 6 abr.2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços. Plataforma Transferegov.br. Painéis Gerenciais Parceriasgov.br. **Painel Parlamentar.** Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços. Plataforma Transferegov.br. **Perguntas e respostas.** Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sobre/transferencias-especiais/perguntas-frequentes-faq>. Acesso em: 3 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços. Plataforma Transferegov.br. **Rede de Parcerias.** Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/rede-parcerias/sobre>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 164, de 2019.** Senado Federal: Brasília, 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8033569&ts=1602008915093&disposition=inlin>e. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Painel das Transferências Intergovernamentais.** Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-das-transferencias-intergovernamentais> Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de Transferências Voluntárias da União.** 7. ed. Brasília: TCU, 2022. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/91/A3/0D/18/0B6F0810B4FE0FF7E18818A8/Transferencias%20Voluntarias%20da%20Uniao.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 93, de 17 de janeiro de 2024**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 518/2023-TCU-Plenário**. Relator: Min. Vital do Rego, 23 de março de 2023. Brasília: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resumo do Relatório do Grupo de Trabalho TCU-CGU-MP para identificar oportunidades de melhoria na gestão das Transferências Discricionárias**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/tomada-de-contas-especial/estudos/>. Acesso em: 17 out. 2023.

CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira.; CASTELAR, Ivan; SOARES, Ricardo Brito. Fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União. **Nova Economia**, v. 28, n. 3, p. 879-911, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Conquista**: Congresso promulga PEC da transferência direta para Municípios. 2019. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-congresso-promulga-pec-da-transferencia-direta-para-municipios>. Acesso em: 20 abr. 2023.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023. 414 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por José Mauricio Conti).

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/PqKJhdmBNGD6GGtnD9jJVwj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2023.

FIRPO, Sérgio; PONCZEK, Vladímir; SANFELICE, Viviane. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, n. 116, 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 19. ed. – Barueri: Atlas, 2023.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**, 5. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson P.; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago M. A. **Estudo Técnico nº 06/2023: emendas orçamentárias e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof\\_cd\\_-\\_no-06-2023\\_-\\_emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof_cd_-_no-06-2023_-_emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas). Acesso em: 10 fev. 2024.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Porto Alegre: UFRGS, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/236393/001134539.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 nov. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 out. 2023.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, p. 737-776. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/dPgKJBWVLQHCxmHWw9pqWBD/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MALI, Tiago. Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses. **Poder360**. 18 out. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em 25 abr. 2024.

MARCINIUK, Fernanda L.; BUGARIN, Maurício S.; FERREIRA, Débora C.

Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 50, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-41615023fmd>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, *accountability* e corrupção. **Revista Eletrônica da PGE RJ**, v. 6, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340>. Acesso em: 21 nov. 2023.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia de pesquisa científica**. 4. ed., revista e atualizada. São Paulo. Atlas, 2016.

MEIRELES, Fernando. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 173-194, jan./fev. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/7BH4hdkFhDHbhqVbrJfxZPP/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 14 nov. 2023.

MEIRELES, Fernando. Política Distributiva em Coalizão. *Dados*. 2024;67(1):e20210135. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/RkmpG7bYsVq9v9LhLPC4Yqx/?lang=pt>. Acesso em: 31 mai. 2024.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. 2008. Dissertação 2008 (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-002734/publico/LARA\\_MESQUITA.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-002734/publico/LARA_MESQUITA.pdf). Acesso em: 15 fev. 2024.

MESQUITA, Lara; SILOTTO, Grazielle, LUZ, Joyce; HUMBERT, Paulo. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. **Teoria & Pesquisa – Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 2, p. 82-106, 2014. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/397/268>. Acesso em: 15 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Portal da Casa Civil. **Monitoramento de instrumentos de entrada de recursos**, fev. 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaOTkyMGMwYTAAtNzM2ZS00M>

DU2LTkwYTQtM2Y2OGI1NzE2YTc0liwidCI6ImU1ZDNhZTdjLTliMzgtNDhkZS1hMDg3LWY2NzM0YTI4NzU3NCJ9. Acesso em 30 mai. 2024.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 187, p. 215-244, 2010. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/187/ril\\_v47\\_n187\\_p215.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/187/ril_v47_n187_p215.pdf). Acesso em: 26 abr. 2023.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 151-166, jan./fev. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/cMyN7mCMBcsHPBMmSQsN4cd/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2023.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley; ENDO, Iara Cremonesi. 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, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3981/1700>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 265-301. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SvvxHRVpQ975Rk3WYmvvyHB/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 10 jan. 2024.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, p. 133-172, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/cQsQ7GhP84S53fp64b5V63F/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-

Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/mDrCpCxmvfzgJtj7bMqD4jt/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2023.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2015.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. São Paulo: Penso, 2016.



APÊNDICES

**APÊNDICES**

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – VOLUME DE RECURSOS RECEBIDOS PELAS 27 UNIDADES FEDERATIVAS NO PERÍODO DE 2020 A 2023

APÊNDICE A							
Ranking	UF	População 2022	IDH 2021	PIB 2020 (Mil reais)	PIB per capita	Total Transferência Especial 2020-2023	Rec. Per capita TE
1	BA	14.136.417	0,691	R\$ 305.320.813,00	R\$ 21,60	R\$ 191.187.994,00	R\$ 13,52
2	MG	20.538.718	0,774	R\$ 682.786.116,00	R\$ 33,24	R\$ 87.484.705,00	R\$ 4,26
3	AC	830.026	0,71	R\$ 16.476.371,00	R\$ 19,85	R\$ 83.969.491,00	R\$ 101,16
4	AP	733.508	0,688	R\$ 18.469.115,00	R\$ 25,18	R\$ 76.461.920,00	R\$ 104,24
5	PI	3.269.200	0,69	R\$ 56.391.257,00	R\$ 17,25	R\$ 70.997.419,00	R\$ 21,72
6	MS	2.756.700	0,742	R\$ 122.627.726,00	R\$ 44,48	R\$ 53.800.482,00	R\$ 19,52
7	SE	2.209.558	0,702	R\$ 45.409.657,00	R\$ 20,55	R\$ 47.801.338,00	R\$ 21,63
8	RR	636.303	0,699	R\$ 16.024.276,00	R\$ 25,18	R\$ 35.791.799,00	R\$ 56,25
9	MA	6.775.152	0,676	R\$ 106.915.962,00	R\$ 15,78	R\$ 31.613.270,00	R\$ 4,67
10	AM	3.941.175	0,7	R\$ 116.019.139,00	R\$ 29,44	R\$ 31.074.300,00	R\$ 7,88
11	PE	9.058.155	0,719	R\$ 193.307.317,00	R\$ 21,34	R\$ 28.385.200,00	R\$ 3,13
12	DF	2.817.068	0,814	R\$ 265.847.334,00	R\$ 94,37	R\$ 27.571.382,00	R\$ 9,79

13	RS	3.302.406	0,728	R\$ 71.577.107,00	R\$ 21,67	R\$ 24.231.814,00	R\$ 7,34
14	SP	44.420.459	0,806	R\$ 2.377.638.980,0 0	R\$ 53,53	R\$ 23.622.514,00	R\$ 0,53
15	PB	3.974.495	0,698	R\$ 70.292.034,00	R\$ 17,69	R\$ 22.784.843,00	R\$ 5,73
16	PA	8.116.132	0,69	R\$ 215.935.604,00	R\$ 26,61	R\$ 22.498.062,00	R\$ 2,77
17	RJ	16.054.524	0,762	R\$ 753.823.711,00	R\$ 46,95	R\$ 17.722.317,00	R\$ 1,10
18	GO	7.055.228	0,737	R\$ 224.126.112,00	R\$ 31,77	R\$ 16.730.000,00	R\$ 2,37
19	ES	3.833.486	0,771	R\$ 138.445.922,00	R\$ 36,11	R\$ 16.386.744,00	R\$ 4,27
20	MG	3.658.813	0,736	R\$ 178.649.564,00	R\$ 48,83	R\$ 14.819.993,00	R\$ 4,05
21	PR	11.443.208	0,769	R\$ 487.930.594,00	R\$ 42,64	R\$ 11.320.000,00	R\$ 0,99
22	RS	10.880.506	0,771	R\$ 470.941.846,00	R\$ 43,28	R\$ 6.042.000,00	R\$ 0,56
23	AL	3.127.511	0,684	R\$ 63.202.349,00	R\$ 20,21	R\$ 5.384.966,00	R\$ 1,72
24	SC	7.609.601	0,792	R\$ 349.275.016,00	R\$ 45,90	R\$ 2.775.541,00	R\$ 0,36
25	CE	8.791.688	0,734	R\$ 166.914.536,00	R\$ 18,99	R\$ 2.631.695,00	R\$ 0,30
26	RO	1.581.016	0,7	R\$ 51.598.741,00	R\$ 32,64	R\$ 800.000,00	R\$ 0,51
27	TO	1.511.459	0,731	R\$ 43.649.803,00	R\$ 28,88	R\$ 0,00	R\$ 0,00
		203.062.512				R\$ 953.889.789,00	

Fonte: Autoria própria com base em dados da Siga Brasil e IBGE

# APÊNDICE B – CONVITE DE SOLICITAÇÃO DE ENTREVISTA

14/05/2024, 23:42 Gmail - Solicitação de agendamento de entrevista - Tema: Transferência Especial

 Elice Rodrigues <elicenr@gmail.com>

---

**Solicitação de agendamento de entrevista - Tema: Transferência Especial**  
10 mensagens

---

Elice <elicenr@gmail.com> 1 de abril de 2024 às 08:34  
Para: [Redacted]

Boa tarde, Sr. [Redacted]

Meu nome é Maria Elice Nogueira Rodrigues, servidora da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal (SEPLAD/DF). Atualmente estou cursando o Mestrado Profissional em Administração Pública, no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, sob a orientação da Profª. Dra. Leany Lemos.

A minha pesquisa para elaboração da dissertação trata da modalidade de transferência de recursos da União, **Transferência Especial, instituída pela EC nº 105/2019**, mais especificamente sobre o **processo de gestão** desses recursos nos estados que mais receberam recursos na referida modalidade, **por região geográfica, no período de 2020 a 2023**.

Nesse sentido, considerando o papel estratégico do Coordenador da Rede de Parcerias no âmbito das transferências de recursos da União, e que o Estado [Redacted] foi o que mais recebeu recursos na referida modalidade, na sua região geográfica, **gostaria de consultá-la sobre a possibilidade de me conceder uma entrevista**, entre os dias **01 a 05/04/2024**. Em caso positivo, solicito o especial favor de me informar o dia e o horário mais adequado à sua agenda.

O tempo estimado da entrevista é de 30 a 45 minutos e será realizada de forma *on-line*, via plataformas *Zoom/Teams*.

Ressalto que os dados são confidenciais e serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

Na expectativa de contar com a sua importante colaboração, desde já agradeço e coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos.

Maria Elice Nogueira Rodrigues  
Mestranda em Administração Pública - IDP  
[elicenr@gmail.com](mailto:elicenr@gmail.com) (61) 9 8121 2675

---

[Redacted] 3 de abril de 2024 às 17:12  
Para: Elice <elicenr@gmail.com>

Olá Elice, boa tarde.

Conforme acordado, fica agendada a entrevista para amanhã, 04/04/2024, às 15:00, via Microsoft Teams, para tratarmos das Transferências Especiais.  
Peço-lhe encaminhar roteiro para preparar os dados.

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=540e30bb66&view=pt&search=all&permthid=thread-a-z-5801606383201116684&simpl=msg-a-z-7997757540...> 1/5

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

### Roteiro – Questões para entrevista semiestruturada

De acordo com os dados do Transferegov.br, o Estado do XXX recebeu no período de 2020 a 2023, o montante de R\$ XXX milhões de recursos da União por meio da modalidade Transferência Especial, sendo o estado que mais recebeu recursos na Região XXXX.

1. Tendo em vista que os recursos de Transferência Especial são repassados pela União para uma conta única por exercício, indicada na Plataforma Transferegov.br, e que o ente pode receber recursos de diversas emendas parlamentares no mesmo ano, como é feita a gestão desses recursos?

*Check list:*

- a) Como ocorre o processo de registro da ciência na Plataforma Transferegov.br para recebimento dos recursos? Centralizado/Descentralizado? Quem registra a ciência?
  - b) O Estado editou norma interna acerca dos procedimentos para a operacionalização das emendas individuais impositivas na modalidade de Transferência Especial?
  - c) Os pagamentos são executados diretamente na conta específica da Transferência Especial do ente federado, na Plataforma Transferegov.br?
2. Em comparação com a execução dos recursos recebidos por meio de Transferências Voluntárias (Modalidade com finalidade definida), na sua percepção, há alguma diferença que torna o modo de execução (orçamentária) das Transferências Especiais mais complexo? Qual (is)/Porquê?
  3. Poderia me falar um pouco sobre a sua percepção quanto à agilidade na entrega de políticas à população, em virtude do repasse direto de recursos, sem a necessidade de assinatura de convênio ou outro instrumento?

*Check list:*

- a) Em caso positivo, até que ponto a Transferência Especial tem contribuído para a agilidade na entrega de políticas à população?
  - b) Se não agilizou, na sua opinião, quais os fatores contribuem para o atraso na execução dos recursos?
  - c) Na sua opinião, o que pode ser feito para melhorar/agilizar a execução dos recursos de Transferência Especial, e, por consequência, agilizar as entregas à população?
4. Saberia me informar o percentual de execução até o momento, do montante de recursos recebidos no período de 2020 a 2023, por meio da modalidade Transferência Especial?

Até 25%; – Entre 26% e 50%; – Entre 51% e 75%; – Entre 76% e 100%

- 5. Poderia me falar um pouco sobre como o Estado X disponibiliza publicamente as informações sobre o recebimento e a execução dos recursos de Transferência Especial?

*Check list:*

- a. Quais os canais utilizados?
  - b. O Ente efetua o registro dos dados das compras, contratações e pagamentos no módulo de Relatório de Gestão do Transferegov.br?
6. Considerando a sua experiência como Coordenador da Rede de Parcerias, quais os principais desafios enfrentados pelos gestores/entes na execução dos recursos provenientes de Transferência Especial?

*Check list:*

- a. Nas emendas parlamentares recebidas, via Transferência Especial, há ocorrência de indicação do parlamentar quanto ao objeto de aplicação?

## **PERFIL DOS PARTICIPANTES**

- 1. Nível de Escolaridade (completo)

- Ensino Médio
- Graduação (bacharel, licenciatura ou tecnólogo)
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado
- Pós-doutorado

## 2. Vínculo com o serviço público

- Servidor público efetivo
- Servidor público comissionado (sem vínculo)

## 3. Tempo de atuação no serviço público

- menos de 1 ano
- de 2 a 4 anos
- de 5 a 7 anos
- de 8 a 10 anos
- acima de 11 anos

## 4. Atuação como coordenador da Rede de Parcerias

- menos de 1 ano
- de 2 a 4 anos
- de 5 a 7 anos
- de 8 a 10 anos
- acima de 11 anos

5. Ente Federado

- Distrito Federal
- Acre
- Bahia
- Minas Gerais
- Mato Grosso do Sul
- Paraná.

6. A qual órgão você está vinculado (a)? \_\_\_\_\_

## APÊNDICE D – PERFIL DOS GESTORES ENTREVISTADOS NAS UF SELECIONADAS, DE 2020 A 2023

APÊNDICE D		
Categorias	Frequência	%
<b>Escolaridade</b>		
Especialização	3	50,0
Mestrado	2	33,3
Sem resposta	1	16,7
<b>Tipo vínculo com o serviço público</b>		
Servidor público efetivo	3	50,0
Sem vínculo efetivo	3	50,0
<b>Órgão de vínculo</b>		
Secretaria de Planejamento	3	50,0
Casa Civil/Secretaria de Governo	2	33,3

Secretarias	1	16,7
<b>Atuação (em anos) no serviço público</b>		
Acima de 11 anos	4	66,7
De 8 e 10 anos	1	16,7
De 5 e 7 anos	1	16,7
De 2 e 4 anos	0	0
Menos de 1 ano	0	0
<b>Atuação (em anos) como Coordenador da Rede de Parcerias</b>		
Acima de 10 anos	2	33,3
De 5 e 7 anos	1	16,7
De 2 e 4 anos	1	16,7
Menos de 1	1	16,7
Sem resposta	1	16,7

Fonte: Autoria própria com base nos dados da pesquisa

## **APÊNDICE E – CARACTERÍSTICAS DA EXECUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS, SEGUNDO A PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS, DE 2020 A 2023**

<b>APÊNDICE E</b>		
<b>Categorias</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
<b>Registro da ciência</b>		
Centralizado em um órgão	5	83,3
Descentralizado – órgãos executores dos recursos	1	16,7
<b>Publicação de norma interna</b>		
Não	3	50,0
Sim	2	33,3
Sem resposta	1	16,7
<b>Execução em conta indicada no Transferegov.br</b>		

Não	3	50,0
Sim	2	33,3
Sem resposta	1	16,7
<b>Percebe diferença que torna a execução da TE mais complexa que a TV*</b>		
Não	6	100,0
Sim	0	0,0
<b>A TE agiliza os processos de entregas à população</b>		
Não	1	16,7
Sim	3	50,0
Sem resposta	2	33,3
<b>Percentual de execução até o presente</b>		
Sem execução	1	
Até 25%	1	
De 51% e 75%	1	
Sem resposta	3	
<b>Disponibilização de informações públicas</b>		
Sim	4	66,7
Não	2	33,3
<b>Percebe desafios enfrentados na execução</b>		
Sim	6	100,0
<b>Indicação de objeto de aplicação pelo parlamentar</b>		
Sim	6	100,0
<b>Banco utilizado para recebimento dos recursos</b>		
Banco do Brasil		5
Caixa	1	16,7

\*Transferências Voluntárias (Modalidade com Finalidade Definida)  
 Fonte: Autoria própria com base nos dados da pesquisa





idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Noss  
são e

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO