



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Thiago Augusto de Lima da Costa e Silva

Transferência Especial: o Impacto no *Accountability*

Brasília

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Thiago Augusto de Lima da Costa e Silva

Transferência Especial: o Impacto no *Accountability*

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro de Educação a Distância e Tecnologias Educacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Especialização em Orçamento e Governança em Gestão de Riscos.

Orientador(a): Prof. Dr. Lucas Oliveira Gomes Ferreira

Brasília

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

dC838t de Lima da Costa e Silva, Thiago Augusto de
Transferência Especial: o Impacto no Accountability /
Thiago Augusto de de Lima da Costa e Silva; orientador Lucas
Oliveira Gomes Ferreira; co-orientador Patrícia Fernanda
Guimarães Venâncio. -- Brasília, 2024.
49 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento,
Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) --
Universidade de Brasília, 2024.

1. Accountability. 2. Transferência Especial. 3. Emendas
Individuais. I. Oliveira Gomes Ferreira, Lucas, orient. II.
Guimarães Venâncio, Patrícia Fernanda, co-orient. III.
Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Thiago Augusto de Lima da Costa e Silva

Transferência Especial: o Impacto no *Accountability*

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro de Educação a Distância e Tecnologias Educacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Especialização em Orçamento e Governança em Gestão de Riscos

Data da aprovação: 05/07/2024

Lucas Oliveira Gomes Ferreira - Orientador
Doutor em Ciências Contábeis
Professor do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (UnB)

Patrícia Fernanda Guimarães Venâncio - Coorientadora
Mestre em Administração
Professora da Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (UnB)

Nara Cristina Ferreira Mendes - Examinadora
Doutora em Ciências Contábeis
Professora da Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (UnB)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de expressar minha gratidão a Deus pela oportunidade de vivenciar essa experiência. Em seguida, quero agradecer à minha família, que compreendeu minha ausência e incentivou minha dedicação ao curso. Aos meus filhos, Wellington, pelos finais de semana em que não pude dar atenção, e a pequena Elis, por todas as vezes que bateu na porta e perguntou: “Papai, terminou?”. Também sou grato à minha esposa, Jacirene, pelas palavras e ações de apoio.

Estendo meus agradecimentos à Universidade de Brasília por mais uma vez auxiliar em minha capacitação profissional. Agradeço aos professores do curso pela transmissão de conhecimento e, em especial, aos professores Lucas e Patrícia pela orientação, auxílio e ajuda na escrita desta pesquisa. Além disso, sou grato aos colegas pela troca de ideias e informações do dia a dia.

Toda essa experiência me possibilitou ampliar meus horizontes profissionais e reforçar meu comprometimento com a boa política, capaz de melhorar a vida de milhões de pessoas.

RESUMO

A Transferência Especial inovou o ordenamento constitucional orçamentário brasileiro ao possibilitar que parlamentares, por meio das emendas individuais, possam transferir recursos federais discricionários diretamente aos entes subnacionais. Ancorado no referencial teórico do *accountability*, buscou-se compreender a relação de causalidade capaz de explicar o surgimento do novo instrumento de apoio financeiro da União aos entes subnacionais. Em suma, a percepção de causalidade compreende que o excesso de burocracia (regulação e controle) oriunda do próprio *accountability*, ao reduzir a responsividade de políticos junto às bases eleitorais, induziu a busca de alternativa capaz de contornar a restrição na execução financeira e possibilitar o atendimento às demandas locais, no intuito de serem premiados no período eleitoral. Assim, a pesquisa se dedicou a compreender qual foi a repercussão da Transferência Especial na execução orçamentária e financeira entre 2020 e 2023 e como essa alternativa de descentralização de recursos impactou o *accountability*. A metodologia adotada, como objetivo de pesquisa, é de viés descritivo-exploratório, utilizando, como procedimento, o levantamento bibliográfico e documental, procurando agregar insumos analíticos ao fato estudado; e de abordagem quantitativa pelo levantamento de dados disponíveis que embasaram as inferências quanto ao impacto da Transferência Especial em relação à execução financeira e ao *accountability*. Pelos dados levantados, percebeu-se o esforço do Legislativo em ampliar o espaço orçamentário num cenário de redução de despesas discricionárias em relação ao PIB com o propósito de maximizar o atendimento das demandas locais e que, nesse contexto, a modalidade de Transferência Especial ampliou significativamente a execução financeira das emendas individuais, aumentando o montante de recursos transferidos aos entes subnacionais, em especial aos municípios. Contudo, compreendeu-se também, ao analisar os dados disponíveis na plataforma Transferegov.br, que as informações não são suficientes para garantir o *accountability*, o que compromete a transparência, prestação de contas, fiscalização e responsabilização e responsividade sobre os recursos aplicados.

Palavras-chave: *Accountability*. Transferência Especial. Emendas Individuais.

ABSTRACT

The Special Transfer innovated the Brazilian constitutional budgetary order by enabling parliamentarians, through individual amendments, to directly transfer discretionary federal resources to subnational entities. Anchored in the theoretical framework of accountability, we sought to understand the causal relationship capable of explaining the emergence of the Union's new financial support instrument for subnational entities. In short, the perception of causality understands that the excess of bureaucracy (regulation and control) arising from accountability itself, by reducing the responsiveness of politicians to electoral bases, induced the search for an alternative capable of circumventing the constriction in financial execution and enabling meeting local demands, with the aim of being rewarded during the electoral period. Thus, the research was dedicated to understanding the impact of the Special Transfer on budgetary and financial execution between 2020 and 2023 and how this alternative of decentralizing resources impacted accountability. The methodology adopted, as a research objective, has a descriptive-exploratory bias, using, as a procedure, bibliographic and documentary research, seeking to add analytical inputs to the fact studied; and a quantitative approach by collecting available data that supported the inferences regarding the impact of the Special Transfer in relation to financial execution and accountability. From the data collected, it was clear that the Legislature's effort was to expand the budgetary space in a scenario of reducing discretionary expenses in relation to GDP with the aim of maximizing the fulfillment of local demands and that, in this context, the Special Transfer modality significantly expanded the financial execution of individual amendments, increasing the amount of resources transferred to subnational entities, especially municipalities. However, it was also understood, when analyzing the data available on the [Transferegov.br](https://transferegov.br) platform, that the information is not sufficient to guarantee accountability, which compromises transparency, accountability, supervision and responsibility and responsiveness over the resources applied.

Keywords: Accountability. Special Transfer. Individual Amendments

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Transferências correntes e de capital na receita orçamentária municipal	9
Gráfico 2 - Montante de Recursos transferidos pela União.....	2
Gráfico 3 - Evolução dos montantes por tipo de emenda (valor autorizado - LOA)	22
Gráfico 4 - Obras Concluídas X Marcos Regulatórios.....	28
Gráfico 5 - Composição da despesa do Orçamento Brasil	32
Gráfico 6 - Recursos alocados conforme RP em relação à despesa discricionária	33
Gráfico 7 - Distribuição percentual das emendas individuais por transferências.....	35
Gráfico 8 - Eficiência do empenho e liquidação	35
Gráfico 9 - Eficiência do empenho e liquidação das emendas individuais	37
Gráfico 10 - Relatório de Gestão pelo volume de recursos	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Despesas discricionárias no orçamento em relação ao PIB	32
Tabela 2 - Dados dos Planos de Aplicação das emendas de Transferência Especial	39
Tabela 3 - Dados dos entes beneficiários das emendas de Transferência Especial	39
Tabela 4 - Programa Finalístico dos Plano de Ação	40
Tabela 5 - Dados do Relatório de Gestão dos Planos de Aplicação	40

LISTA DE SIGLAS

BSPN - Balanço do Setor Público Nacional

CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias

CEF - Caixa Econômica Federal

CGU - Controladoria-Geral da União

CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CONOF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

EC - Emenda Constitucional

FPE - Fundos de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

IN - Instrução Normativa

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

ME - Ministério Economia

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PC - Portaria Conjunta

PI - Portarias Interministeriais

PPA - Plano Plurianual

RCL - Receita Corrente Líquida

RP - Identificador de Resultado Primário

SEGOV - Secretaria de Governo da Presidência da República

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	3
2.REFERENCIAL TEÓRICO	4
2.1.Accountability e responsividade eleitoral	4
2.2.Transferências de recursos aos entes subnacionais	8
2.3.Especificidades da Transferência Especial	25
3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	30
4.RESULTADOS E ANÁLISES	31
4.1. Esforço do Legislativo em atender as demandas locais	31
4.2.Transferência Especial e <i>accountability</i>	37
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional (EC) nº 105 (Brasil, 2019) trouxe uma inovação ao ordenamento constitucional orçamentário brasileiro ao instituir modalidade especial para execução financeira das transferências voluntárias, que possibilita que parlamentares federais incluam no orçamento federal despesas discricionárias que são executadas através da transferência direta de recursos aos entes subnacionais. A nova modalidade foi uma alternativa à execução operacionalizada via convênio ou contrato de repasse, sob o argumento político que destacou o excesso burocracia exigido durante a execução.

As transferências voluntárias da União, pelo seu caráter discricionário e político, por si só, exigem maior controle social e dos órgãos fiscalizatórios quanto à finalidade e execução da aplicação, (O'Donnell, 1998; Schedler, 1999; Morlino, 2015). Contudo, a vertente do *accountability overload* sinaliza que o excesso de controle pode levar à ineficiência das ações estatais (Rabbi e Sabharwal, 2024), impactando negativamente a responsividade das políticas públicas, ou seja, a capacidade da classe políticas em responder as demandas sociais sinalizadas durante o processo eleitoral, o que poderia acarretar prejuízos políticos na esfera eleitoral. Dessa relação de causalidade poderia surgir incentivos políticos no sentido de construir alternativas que evitassem essa constrição oriunda do controle.

A compreensão dessa relação de causalidade pode ser mais bem compreendida quando inserida no contexto da relação simbiótica construída no tempo entre parlamentares federais e prefeitos. Estudos na área da democracia representativa demonstram a dinâmica política na destinação de recursos federais para atender as demandas de bases eleitorais (Pereira e Mueller, 2002; Pereira e Mueller, 2004; Figueiredo e Limongi, 2002; Limongi e Figueiredo, 2005). Isso explica por que parlamentares federais têm perseguido ampliar o montante de recursos que podem indicar no orçamento federal e o esforço de reduzir a discricionariedade do Governo Federal na execução financeira de tais indicações, como ocorrido no orçamento impositivo. Baião e Couto (2017) indicam o papel de prefeitos na promoção eleitoral daqueles parlamentares que destinam verba para os seus municípios.

Assim, retorna-se à relação de causalidade apontada anteriormente com propósito de reiterar que o aumento do controle, ao constrear a entrega local, poderia acarretar prejuízo eleitoral, potencializando o incentivo de que políticos busquem alternativas para ampliar a responsividade, isto é, a capacidade de responder as demandas recebidas de suas bases eleitorais.

Nesse contexto, a Transferência Especial visa aumentar a execução financeira dos recursos indicados pelos parlamentares federais no orçamento da União por meio de emendas individuais, cujo propósito é maximizar o atendimento de demandas locais e melhorar avaliação junto aos eleitores. Sobre essa perspectiva é que se alicerça o objeto da presente pesquisa, buscou-se compreender qual foi a repercussão que a modalidade de Transferência Especial, no quadriênio 2020 a 2023, teve na execução financeira de recursos e se essa alternativa de descentralização de recursos impactou o *accountability*.

A presente pesquisa está dividida em seções: a primeira seção tratou de uma revisão teórica sobre os aspectos gerais do *accountability* com enfoque na relação de causalidade apontada acima; a segunda se ateu a relação simbiótica entre parlamentares federais e prefeitos, explorando o contexto dependência fiscal dos entes subnacionais das transferências intergovernamentais da União e como as emendas parlamentares se tornaram relevante, sobretudo para os municípios brasileiros; a terceira relaciona as especificidades da descentralização recursos por meio da Transferência Especial; a quarta se dedicou a tratar do procedimento metodológico empregado para realização da pesquisa; quinta tratou da análise dos dados levantamentos; e, por fim, a sexta seção dedicou-se as considerações finais sob o objeto analisado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Accountability* e responsividade eleitoral

O *accountability* tem despertado o interesse, como objeto de análise, de diversos estudos, que aprofundaram nos aspectos que envolvem a temática. No caso brasileiro, essa motivação tem forte relação com o amadurecimento da democracia e de suas instituições, e de uma sociedade mais mobilizada em reivindicar o atendimento das demandas sociais. Contudo, o termo ainda segue em aberto, sem tradução e conceito definitivo.

Campos (1990), ao relacionar a maturidade das democracias às práticas de governos responsáveis perante aos cidadãos, em estudo pioneiro, sinaliza que, no caso brasileiro, a ausência de tradução do termo para o português passa pela não assimilação de práticas de *accountability*, o que envolvem questões culturais do país, destacando a baixa participação da sociedade civil na esfera política e a centralização das decisões no Executivo federal, suportadas em burocracia tecnocrata e pouco transparente, em detrimentos à autonomia de entes subnacionais.

Pinho e Sacramento (2009), com base no estudo de Campos, vinte anos após, se debruçaram quanto à assimilação de práticas de *accountability* pública à cultura política brasileira. Os autores identificaram avanços nos marcos legais que fomentaram maior controle e transparência nas ações do Estado, bem como a descentralização de competências aos governos locais, que assumem maior autonomia e responsabilidade na gestão e execução de políticas públicas, o que favorece a aproximação do cidadão das instâncias decisórias. Em que pese o avanço ocorrido nessas duas décadas, os autores avaliam que a assimilação de práticas de *accountability* que modifique a estrutura política, social e institucional brasileira demandará mais tempo.

Estudo conduzido por Morlino (2015) dedicou atenção em propor método para avaliação da qualidade da democracia em termos de procedimento, conteúdo e resultado, no qual as *accountabilities* eleitoral e interinstitucional representam duas das cinco dimensões utilizadas em termos procedimentais, além das dimensões que avaliam o respeito ao Estado de Direito, a participação e a competição no processo eleitoral. Assim, numa democracia de boa qualidade em termos procedimentais, o cidadão é capaz de monitorar e avaliar como ações do Estado democrático de direito são executadas, conforme as regras estabelecidas e as demandas recebidas da sociedade.

Campos (1990) discorre que a constituição da burocracia é inevitável para que o Estado seja capaz de cumprir suas responsabilidades, contudo adverte quanto às fragilidades dos controles internos da burocracia em garantir a prestação dos serviços públicos, o que faz surgir a necessidade do controle sobre as ações do governo, uma vez que a própria “organização burocrática do governo tem-se mostrado incapaz de contrabalançar abusos potenciais como corrupção, conduta aética e uso arbitrário do poder” (p. 34).

Da necessidade do controle sobre os atos da burocracia surge a ideia da responsabilidade objetiva da *accountability* pública como sendo “a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Tal responsabilidade tem consequências, implicando em prêmios, pelo seu cumprimento, e castigos, quando o inverso é verificado” (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1348).

Para Schedler (1999), o controle da burocracia, como forma de prevenir e corrigir desvios, passa por submeter seus atos à informação (transparência), à justificação e à punição, originando sua visão bidimensional do *accountability*, na qual *answerability* está relacionado a obrigação de as agências estatais prestarem informação sobre os atos praticados ou propostos e justificarem as decisões tomadas, enquanto *enforcement* é a capacidade de recompensar ou

punir o comportamento positivo ou negativo de políticos ou burocratas. A perspectiva de Schedler reforça a responsabilidade objetiva, além de elencar elementos que a compõem.

O'Donnell (1998) identifica o *accountability* em duas dimensões, vertical e horizontal. A dimensão vertical está vinculada ao controle social realizado pelo cidadão que, através de eleições livres, premia ou pune o governante pela gestão realizada. Já a dimensão horizontal ressalta a “existência de agências que têm direito e poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas com defeituosas” (p. 40).

Para O'Donnell (1998), a efetividade da dimensão horizontal depende da existência de agências dispostas, autônomas (respeitadas pelas outras agências) e com autoridade legal para supervisionar, controlar, retificar e/ou punir desvios de outras agências; também salienta a necessidade de uma rede de agências comprometidas, inclusive tribunais, com o *accountability*.

Depreende-se de tais visões que caso o controle interagências seja efetivo e capaz de fomentar a transparência e a prestação de contas quanto à aplicação do recurso público, de responsabilizar objetivamente o gestor, compensando ou punindo quando houver desvios, a fiscalização sobre a burocracia corroborará para garantir ao cidadão a prestação adequada de serviço público. Tal percepção não descarta o controle social, mas, em um contexto como o brasileiro, de baixa mobilização social em pró do controle e fiscalização da coisa pública, como já advertia Campos no início da década de 90, esse tipo de *accountability* poderá coibir atitudes e comportamentos prejudicam a coletividade.

Morlino (2015), em sua metodologia para avaliação da qualidade da democracia, destaca a importância central do *accountability* para democracia representativa, pois ela garante aos cidadãos meios de controle efetivo sobre as instituições políticas. O Autor compreende *accountability* em visão dual, nos vieses eleitoral e interinstitucional.

O viés eleitoral possibilita aos cidadãos, através do voto, a oportunidade de avaliar a responsividade do governo, que é a capacidade dos governantes de atender as demandas sinalizadas pela sociedade. O viés interinstitucional compreende a responsividade dos governantes a outras instituições ou atores coletivos com expertise e poder para controlar o comportamento dos governantes, por meio de mecanismos institucionalizados previstos em lei e capazes de garantir o exercício do *check in balance* exercidos seja pelo poder Legislativo, juízes, sindicatos, associações, mídias independentes, associações, partidos políticos, órgãos de controle ou outros órgãos com tais propósitos. O viés institucional intenta a vigilância contínua, diferentemente do eleitoral que é exercido na periodicidade eleitoral.

Entretanto, a busca por um controle interno interagências da burocracia cada vez mais eficiente, como sugere perspectiva do *accountability overload*, poderá por acabar inviabilizando a ação estatal, impactando na responsividade do governo. Rabbi e Sabharwal (2024) discorrem sobre o dilema em que a demanda dos cidadãos por mais *accountability*, ao adicionar novas medidas de controle, como em um processo de sedimentação, no qual a nova camada que se acumula e não substitui a existente, tornando demasiadamente pesada para a burocracia. Para Willeman “a sobrecarga ocorre quando os arranjos institucionais visando ao exercício das atividades de controle e supervisão tornam-se disfuncionais, ou seja, quando boas intenções acabam minando a efetividade e a eficiência de ações governamentais” (2016, p. 70).

Essa dinâmica entre controle interno e responsividade está relacionada intrinsecamente, como relata Martines Junior (2016), a transição de uma administração pública com traços de burocracia tradicional, que se alicerça nas leis e regulamentos, cujo fim é o próprio controle, para a administração pública gerencial que não se distancia dos ditames da lei, mas enfatiza o resultado focado no cidadão como propósito. O Autor coloca que essa transição exige, além do desenvolvimento de habilidades multifacetadas dos profissionais, a priorização da delegação em detrimento do controle. Essa visão retoma questões importantes do federalismo brasileiro.

A Constituição de 1988, ao alçar os municípios ao status de ente federativo, fomentou a autonomia municipal e a descentralização de políticas públicas, embasada pela perspectiva de que os entes municipais, em razão da proximidade a comunidades locais, reduzem os custos de informação e favorecem a alocações mais eficientes, ou seja, potencializando que a ação estatal esteja alinhada às preferências dos cidadãos (Neto e Simonassi, 2013).

Contudo, como advertem Poalotti, D’Albuquerque, Endo (2023), a nova Constituição permitiu também que as instâncias centrais do governo fossem remodeladas para exercer funções de regulação e financiamento das políticas, papel fortalecido pela ampliação de serviços a cargo dos municípios dentro de um cenário de dependência fiscal. Percebe-se que, apesar dos avanços sobre viés gerencial, no caso brasileiro, o controle ainda é um traço marcante da burocracia.

Depreende-se da discursão realizada nesse tópico, além da importância do *accountability* para consecução de um Estado responsivo aos seus cidadãos e às instituições de controle, a necessidade de equilíbrio entre as formas de *accountability* para que o controle não prejudique execução de políticas públicas e que os excessos não comprometam a capacidade de governantes responderem as demandas sociais, o que poderia acarretar a punição eleitoral.

Conjectura-se que havendo prejuízo eleitoral emergem incentivos políticos para alternativas ao *accountability*, como ocorrido com as “emendas pix”, sobretudo no cenário,

como brasileiro, de restrição fiscal em que o Executivo federal utiliza a liberação recurso como forma de premiação à fidelidade política, exigindo de parlamentares federais esforço na liberação de recurso com o propósito de atender às demandas de suas bases eleitorais.

Essas questões serão tratadas no próximo tópico, também dedicar-se-á a contextualizar como as emendas individuais propostas pelo Legislativo ao Orçamento Geral da União (OGU) ganharam relevância para parlamentares federais e prefeitos responderem às demandas locais, visando serem premiados pelos munícipes nas eleições.

2. 2 Transferências de recursos aos entes subnacionais

As transferências intergovernamentais visam implementar um preceito constitucional de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Nesse contexto, as transferências fiscais têm o propósito de promover a equalização entre os entes federativos, haja vista a concentração em nível federal da arrecadação (receita) e a descentralização administrativa que atribui a responsabilidade por programas e ações pública (despesa) às esferas estaduais e municipais, então o remanejamento de recursos públicos contribui para que os Estados, Distrito Federal (DF) e municípios tenham condições fiscais de prestar os serviços públicos a sociedade, além de corroborar para o equilíbrio fiscal (STN, 2016). Dessa perspectiva, surge o conceito de federalismo fiscal, internacionalmente aceito, como sendo a

“partilha de receitas auferidas pelos diversos Entes Federativos de forma a assegurar a todos haveres adequados para o atendimento de seus fins, quais sejam de prestar serviços públicos de qualidade e em quantidade suficiente para suprir as necessidades básicas da sociedade” (Casa Civil, 2015).

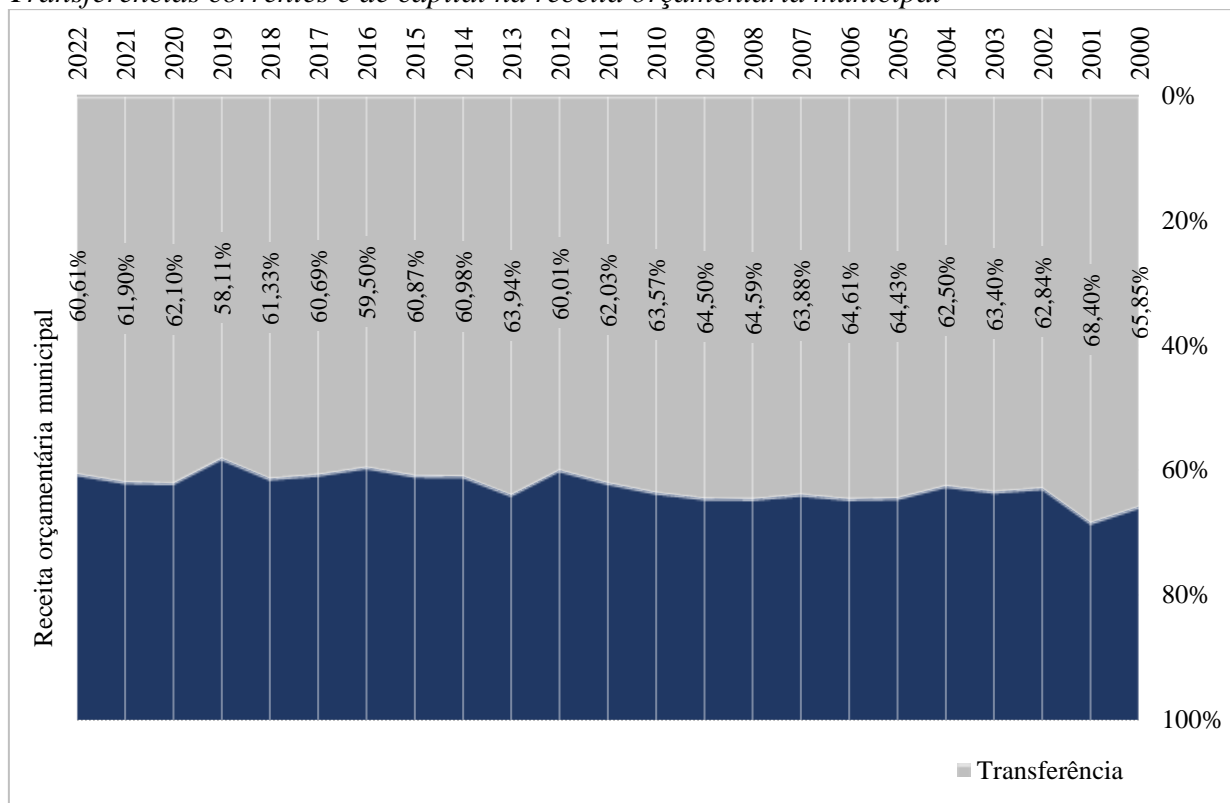
A transferência de recurso é necessária para complementar as receitas dos entes subnacionais, que enfrentam dificuldade arrecadatória, que se amplia dos Estados para municípios maiores e capitais e desses para os municípios menores, o que repercute no financiamento das políticas públicas. Conforme dados disponibilizados¹ pelo Tesouro Nacional do Demonstrativo de Execução Orçamentária do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), que reúne as contas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo Ministério Público e a Defensoria Pública, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, o Gráfico 1 demonstra o elevado grau de dependência dos municípios, em média mais de 60% da receita orçamentária municipal advém de transferências correntes e de capitais, recursos recebidos de

¹ Em atendimento ao art. 51 da LRF. https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2022/114?ano_selecionado=2022, dados consultados em 13/04/2024.

outras pessoas de direito público ou privado. Em que pese a dependência tenha reduzido no tempo, saindo de 65,85% em 2000 para 60,61% em 2022, ainda aponta a baixa capacidade de fiscal.

Gráfico 1

Transferências correntes e de capital na receita orçamentária municipal



Nota. Fonte: Produzido pelo Autor (2024), com dados do Balanço do Setor Público Nacional de 2000 a 2022.

Orair e Alencar (2010) já demonstravam, em estudo sobre esforço fiscal dos municípios brasileiros, a baixa capacidade de geração receita própria, ao constatarem que 41% municípios possuem esforço fiscal abaixo da média nacional. Essa percepção é corroborada pelos estudos de Santos, Motta e Faria (2020) no qual constatarem que mais de 95% dos municípios com até 5 mil habitantes arrecadaram menos de 10% arrecadação total com os tributos municipais² e que apenas 18% da receita municipal advém dos três impostos municipais.

No mesmo sentido, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF, 2023), com base nos dados de 2022, indicou que 1570 municípios não foram capazes de custear a estrutura administrativa própria com a arrecadação realizada localmente. Tais dados reforçam a importância dos repasses de recurso com propósito de custear políticas públicas, sobretudo nas municipalidades, local em que as ações se concretizam.

² Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), imposto sobre a transmissão intervivos de bens imóveis (ITBI) e o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

Com o propósito de garantir a prestação de serviços públicos, observa-se que há no federalismo fiscal brasileiro diferentes formas de transferências. A Constituição e leis estabelecem diversas categorias de transferências de recursos em benefício dos entes subnacionais, a exemplo do que ocorre com os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), as quais são denominadas de transferências obrigatórias ou legais, acarretando a obrigação para a União de orçar, empenhar e pagar em montantes líquidos, certos e determinados (CONOF, 2020; Gomes, 2007).

Em razão da abrangência, complexidade, diversidade e extensão geográfica brasileira, a União também descentraliza, de maneira indireta, recurso com intuito de fomentar ações públicas de outros entes federativos em favor de programas ou iniciativas prioritárias, que são denominadas de transferências discricionárias, que podem ser classificadas como voluntária, por delegação e específicas, além de transferir recursos às Organizações da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos, regida pela Lei nº 13.019 (Brasil, 2014).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000), define transferência voluntária 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”, tal definição também é replicada nas Lei de Diretrizes Orçamentárias, como no art. 92 da LDO 2024, Lei nº 14.791 (Brasil, 2023).

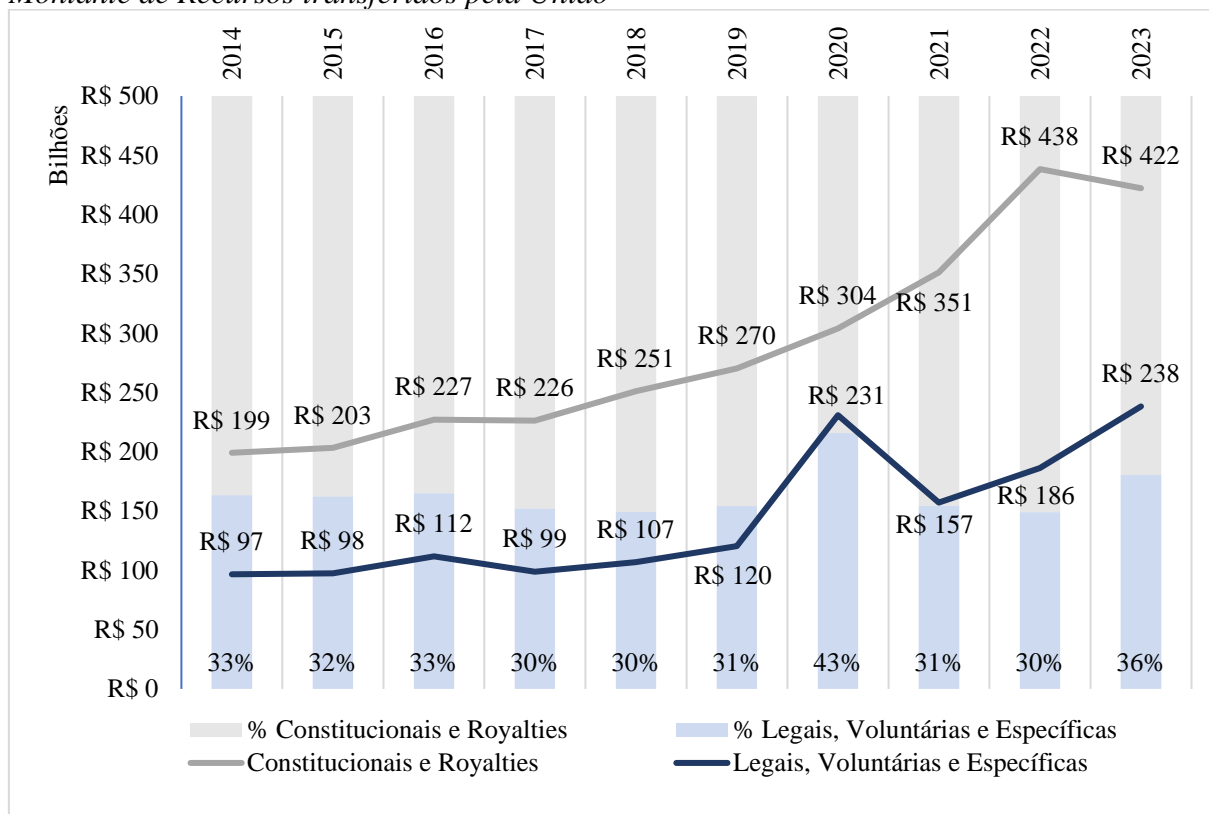
A LRF veda a utilização desse tipo de recurso para pagamento de despesas com pessoal dos entes subnacionais – reforçando o preceito constitucional (art. 167, inciso X), bem como utilização dos recursos em finalidade diversa do que a pactuada, além de exigir do beneficiário a previsão de orçamentária de contrapartida, a prestação de contas de recursos recebidos anteriormente e outros requisitos que, em sua maioria, são verificados pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC)³, que possui 15 itens observados para efetivação do repasse de recurso.

A STN (2016) descreve como transferência por delegação o repasse de recurso para entes subnacionais com propósito de execução de projetos de responsabilidade exclusiva da União, e como transferências específicas os casos em que as exigências legais e fiscais por parte do beneficiário foram abrandadas.

³https://sti.tesouro.gov.br/cauc/services/v1/arquivos/3_0_Arcabou0o_Legal_v0_02_20191448879978856787067.pdf

Gráfico 2

Montante de Recursos transferidos pela União



Nota. Fonte: Produzido pelo autor com dados da Controladoria-Geral da União (Portal da Transparência)

O Gráfico 2, a partir de dados da Controladoria-Geral da União⁴, informa o volume de recursos transferidos aos entes subnacionais. Em 2023, o valor transferido ultrapassou R\$ 660 bilhões e somou no quadriênio 2020-23 o montante de R\$ 2,3 trilhões.

Assim, depende-se da importância da descentralização de recursos aos entes subnacionais, parcela que representou aproximadamente 16%⁵ do gasto público da União em 2023, para buscar, como enfatiza Gomes (2007), “a redução do desequilíbrio fiscal vertical, a redução das disparidades regionais, a correção das externalidades e o aproveitamento da estrutura administrativa do ente descentralizado” (p. 38).

Como visto, esse recurso é relevante para execução de políticas públicas e, logo, na disponibilização de bens e serviços à sociedade, em especial num cenário de forte concentração econômica, que acarreta a dificuldade de grande parte dos entes federativos de gerar recursos próprios para custear as ações estatais, sobretudo para os municípios que são os responsáveis pelo gasto que beneficia mais diretamente a comunidade, como limpeza, iluminação pública, pavimentação, zoneamento urbano, transporte público e creches; e, dado a maior proximidade ao cidadão, são mais pressionados pelo atendimento das demandas locais (Moutinho, 2016).

⁴ <https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias?ano=2020>, coletados em 20/04/2024.

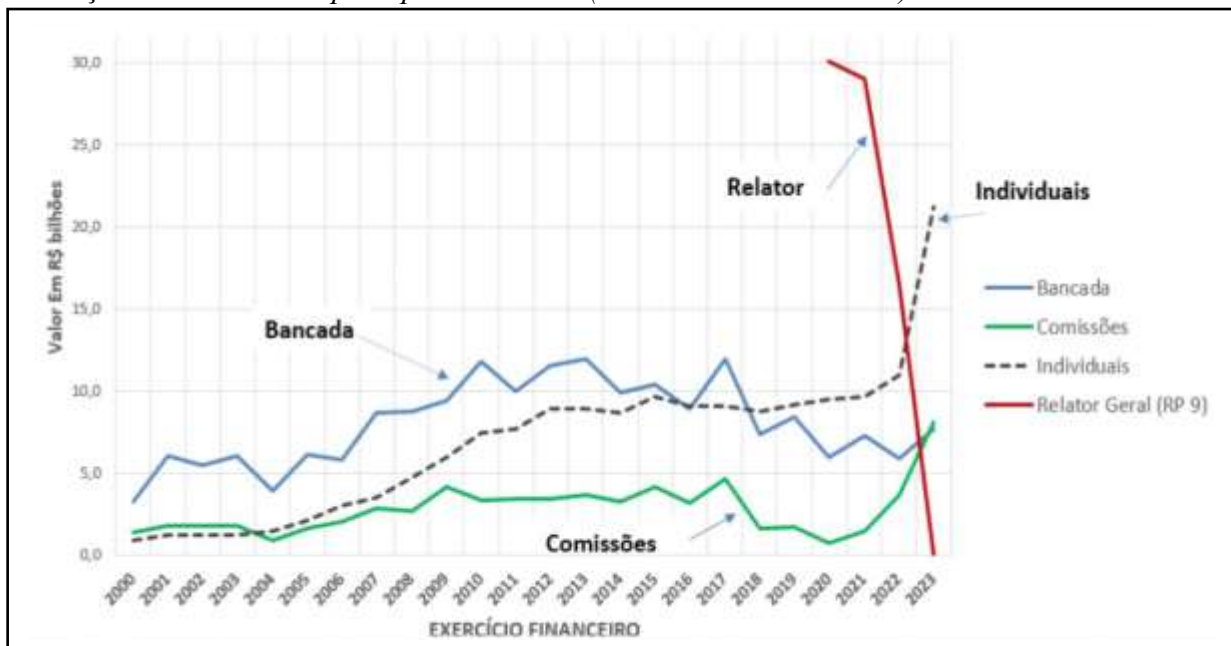
⁵ <https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias?ano=2023>, coletados em 21/04/2024.

A participação do Legislativo federal no orçamento público ocorre por meio da aprovação de emendas durante a apreciação da proposta orçamentária. Tais emendas visam incluir novas programações orçamentárias ou alterar os valores inicialmente alocados pelo Executivo e, por sua condição de despesa discricionária, são submetidas a regras fiscais, como resultado primário e o teto de gasto, e a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a LDO.

As emendas⁶ ao orçamento podem ser: individuais, que são apresentadas por senadores e deputados federais com enfoque ao atendimento de demandas locais; de bancadas, de autoria das bancadas estaduais (aglutina deputados e senadores por estado) que visam as prioridades de interesse estadual; de comissão, de autoria das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal que visam as prioridades nacionais; ou de relator que visa ajustar o orçamento para ser votado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e, posteriormente, pelo Plenário do Congresso Nacional.

Gráfico 3

Evolução dos montantes por tipo de emenda (valor autorizado - LOA)



Nota. Fonte: CONOF (2023)

⁶ Nota técnica do Conorf (2022) aponta que o Identificador de Resultado Primário (RP) tem a finalidade de auxiliar na apuração do Resultado Primário, conforme previsto na LRF, e cuja meta é definida na LDO. Além de identificar se a despesa impacta o resultado primário ou não, o RP também auxilia na marcação de despesas incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares: RP 0 - despesa financeira; RP 1 - despesa obrigatória; RP 2 - despesa discricionária; RP 3 - despesa discricionária abrangidas pelo extinto PAC; RP 4 - despesa de investimento; RP 6 - despesa discricionária oriunda de emenda individual de execução obrigatória (EC nº 86/2015); RP7 - despesa discricionária oriunda de emenda de bancada de execução obrigatória (EC nº 100/2019); RP 8 - despesa discricionária oriunda de emenda de Comissão; e RP 9 - despesa discricionária oriunda de emenda de relator-geral. Até 2019 as Emendas de Comissão e de Relator eram marcadas como RP 2 e RP 3. As Emendas de bancadas quando excedem o montante de execução obrigatória são classificadas com RP 2 (Instrução Normativa CMO nº 02/2021).

O Gráfico 3 ilustra o ganho de relevância no tempo das emendas individuais em detrimento dos demais tipos. Estudo da CONOF (2023) demonstra que, dos R\$ 25,5 bilhões empenhados em 2022, originados de emendas aprovadas no Legislativo, 76,5% (R\$ 19,5 bilhões) foram direcionados a municípios e que, até mesmo, as emendas de bancadas e comissão acabam sendo destinadas durante a execução ao atendimento local e não em ações estruturantes em âmbito estadual ou nacional.

O mesmo estudo, ao analisar a composição dos valores empenhados de transferências discricionárias desde 2017, segregando as despesas indicadas pelo Executivo (RP 2 e 3) e as acrescidas pelo Legislativo (RP 6, 7, 8 e 9), constatou que, após 2021, a parcela oriunda de emendas supera às programações que dependem de escolha do Executivo, além de apontar que parcela significativa dessas transferências, apesar de classificada como discricionária, possui rigidez na alocação, pois são vinculadas, concluindo que o Legislativo se tornou o “principal ator na distribuição das transferências discricionárias aos demais entes” (CONOF, 2023, p.8)

As emendas individuais ganharam relevância após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 86 (Brasil, 2015) que estabeleceu o dever de execução das programações incluídas/acrescidas por esse tipo de emenda (orçamento impositivo) até o montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), percentual ampliado para 2% da RCL pela EC nº 126 (Brasil, 2022), dos quais 1,55 % destinados a emendas de deputados e 0,45% de senadores.

No âmbito do presidencialismo de coalização, a liberação de recursos para atendimento das indicações de parlamentares no orçamento sempre auxiliou a governabilidade do Executivo junto ao Legislativo na votação de matérias prioritárias, beneficiando parlamentares da base governista em detrimento dos de oposição (Abranches, 1988; Prado, 2006; Ferreira e Bugarin, 2007).

Observa-se no tempo a busca de maior autonomia dos parlamentares na execução das indicações orçamentárias, evitando que arranjos políticos na esfera federal pudessem constranger a execução na ponta. Tais movimentos, como o caso do orçamento impositivo reduzem a discricionariedade do Executivo e aumenta a previsibilidade do repasse, ratificando a influência junto às bases políticas e eleitorais.

Com intuito de atender as demandas locais, os parlamentares, por meio de emendas, têm-se utilizado das transferências voluntárias, sendo elas “reconhecidas em geral por possuírem um papel próprio na identificação, seleção e na alocação de recursos destinados a solucionar problemas locais. Do ponto de vista político, auxiliam a coordenação do governo central” (CONOF, 2023, p. 17).

As transferências voluntárias dependem de decisão ou vontade da concedente, que quase sempre é a União. Essa opção de repasse financeiro carrega um caráter eletivo e de vontade política para inclusão no orçamento e para execução (STN, 2016; CONOF, 2020). Gomes (2007) destaca que elas são “definidas em cada processo orçamentário e que resultam de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e os representantes no parlamento” (p. 30) e estudo da CONOF (2023) pontua que “decorrem dos diversos interesses manifestados na disputa por recursos orçamentários, com a participação de diversos atores políticos: Poder Executivo, Poder Legislativo, representantes de entes da federação e outros” (p. 3).

Anualmente há forte mobilização, em especial, de prefeitos junto aos representantes em nível federal, com intuito de angariar recursos do Orçamento Geral da União para suas localidades.

“Os prefeitos precisam buscar apoio político em outras esferas de governo, como governador, deputados estaduais, federais e senadores de seu estado. Muitos recursos importantes para os municípios são negociados junto aos governos estaduais e governo federal, possibilitando o financiamento de projetos importantes e a melhoria da qualidade de vida da população” (Site da Prefeitura de São Brás -AL⁷).

Alicerçado na discussão feita no tópico anterior, retorna-se a dinâmica entre voto e responsividade do *accountability* no caso brasileiro, as análises realizadas no campo de estudo da ciência política têm dedicado atenção a interação entre prefeitos e parlamentares federais no sentido de, ao atenderem as demandas locais, serem recompensados pelo voto do eleitor (Baião e Couto, 2017).

A nova Constituição, ao ampliar as competências municipais nas esferas administrativas, políticas e legislativas e fortalecer as transferências intergovernamentais, aumentou a relevância do prefeito no sistema político, que se tornou para os parlamentares federais o principal executor de suas emendas individuais e promotor eleitoral junto à comunidade local (Baião e Couto, 2017). Pesquisas de opinião reforçaram a importância das emendas orçamentárias na escolha do voto pelos eleitores e na sobrevivência política de parlamentares (Ames, Baker e Rennó, 2008; Lemos e Ricci, 2011).

Esse tópico buscou, em síntese apertada, destacar como se delineia a relação simbiótica entre prefeitos e parlamentares federais, que buscam meios de responder as demandas locais que perpassa necessariamente pela alocação de recursos, sendo as emendas realizadas pelo

⁷ <https://saobras.al.gov.br/entenda-a-prefeitura#:~:text=0%20sistema%20de%20transporte%20urbano,a%20forma%20C3%A7%C3%A3o%20da%20guarda%20municipal>, consultado em 21/04/2024.

Legislativo durante a apreciação do Orçamento federal uma forma de direcionar verbas aos entes municipais, de maneira discricionária via transferência voluntária.

Esse arrazoado explicita a sensibilidade que parlamentares federais têm ao *accountability* eleitoral, motivando, até mesmo, a alteração da Constituição Federal no sentido de garantir maior previsibilidade na liberação do recurso, percentual fixo para o emendamento e a possibilidade de repasse do recurso direto ao ente beneficiário com controles mínimos da esfera federal. O próximo tópico tratará da modalidade de Transferência Especial, que é o objeto de estudo da presente pesquisa.

2.3 Especificidades da Transferência Especial

A EC nº 105 inovou o ordenamento jurídico orçamentário brasileiro ao prever, conforme disposto no art. 166-A da Constituição Federal, que os recursos alocados na LOA pelas emendas individuais impositivas de parlamentares poderão ser transferidos aos entes subnacionais por meio de Transferência Especial ou com modalidade definida.

A modalidade com finalidade definida, na qual os recursos são transferidos através de programações nas áreas de competência da União, já era o utilizado pelo Governo Federal para descentralizar recursos aos demais entes federativos, inclusive para dotações alocadas pelas emendas individuais. A operacionalização dessas transferências segue o disposto pelo Decreto-Lei nº 200 (Brasil, 1967) que, em seu art. 10, induz a delegação da execução de programas federais em nível local aos órgãos estaduais ou municipais por meio da celebração de convênio, cabendo nesses casos aos órgãos federais responsáveis pelos programas a regulamentação, fiscalização e controle sobre a execução local, além de condicionar a liberação de recurso ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

O Decreto nº 11.531 (Brasil, 2023) regulamentou o art. 184 da nova Lei de Licitação, Lei nº 14.133 (Brasil, 2021), disciplinando os convênios e contratos de repasse relativos à transferência de recursos provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União celebrados por órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e serviços sociais autônomos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

A execução da transferência ocorre de maneira direta quando os órgãos e as entidades da administração pública federal dispõem de capacidade técnica e operacional para a celebração, o acompanhamento e análise da prestação de contas final dos convênios. Na

ausência da referida capacidade técnica e operacional, a execução ocorrerá de forma indireta, operacionalizada por meio do contrato de repasse, no qual é permitido a contratação de instituições financeiras oficiais federais, para atuarem como mandatária em nome da União. A Caixa Econômica Federal (CEF), desde 1996, é instituição financeira contratada pela União para operacionalização dos contratos de repasse.

A Portaria Conjunta (PC) MGI/MF/CGU nº 33 (Brasil, 2023) estabelece normas complementares as transferências de recursos operacionalizadas por meio de convênio e contratos de repasse, definindo diversas especificações e prazos que deverão ser observadas desde a fase da inclusão de propostas, passando por critérios para liberação de recursos, chegando até a prestação de contas final, devendo ser atendidas pelos beneficiários dos recursos. Estudo realizado por Palotti, D’Albuquerque, Endo (2023), ao avaliarem dados das transferências entre 2009 e 2017, constataram que os convênios e os contratos de repasse são os principais instrumentos jurídicos⁸ utilizados para as transferências discricionárias, chegando a cerca 99 % dos casos em cada ano

Na modalidade com finalidade definida, o ente beneficiário não tem liberdade na destinação da aplicação do recurso, que deverá ser executado conforme objeto previamente aprovado pelo órgão concedente, que também fiscaliza a execução do objeto quanto ao cumprimento da regulamentação vigente e das especificações definidas na celebração do convênio ou contrato de repasse e, só após então, libera a dotação para pagamento, cabendo ainda ao final da execução avaliar a prestação de prestação de contas apresentada pelo convenente.

Na modalidade de Transferência Especial, o recurso é repassado diretamente ao ente federativo indicado pelo parlamentar, conforme ordem de prioridade, independente da adimplência junto à União, sem a celebração de convênio ou contrato de repasse. O recurso passa a pertencer ao beneficiado no ato do crédito em conta bancária aberta para esta finalidade, assemelhando a um “PIX orçamentário”. As LDO, Leis nº 14.116 – LDO 2021 (Brasil, 2020), nº 14.194 – LDO 2022 (Brasil, 2021), nº 14.436 – LDO 2023 (Brasil, 2022) e nº 14.791 – LDO 2024 (Brasil, 2023), com intuito de manter a rastreabilidade da execução, exigiram a abertura de conta bancária específica para depósito e movimentação dos recursos recebidos.

⁸ Há outros instrumentos como: Termo de Parceria, Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Acordo de Cooperação [parceria], utilizados para repasse junto à Organização da Sociedade Civil, conforme as Leis 9790/1999 e 13019/2014; ou Termo de Execução Descentralizada (TED), mecanismo de descentralização de recurso entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/convenios-e-transferencias>

O recurso transferido deverá ser aplicado nas programações finalísticas do ente beneficiado, devendo ser destinado, pelo menos, 70 % em despesas de capitais, isto é, em investimentos e inversões financeiras, logo pode ser destinado até 30% para despesas correntes, vedado a utilização para pagamento de despesas de pessoal de servidores (ativos e inativos) ou pensionistas, bem como encargos referentes ao serviço da dívida.

A operacionalização da Transferência Especial é realizada na plataforma Transferegov.br, portal disponibilizado pelo Governo Federal, utilizado para gerenciamento das informações inseridas pelos parlamentares, entes federativos e Executivo federal, além de possibilitar a transparência das informações aos cidadãos.

As Portarias Interministeriais (PI) ME/SEGOV nº 252 (Brasil, 2020) e nº 6.411 (Brasil, 2021) facultam ao ente beneficiário o registro das informações na plataforma Transferegov.br sobre a execução dos recursos recebidos para fins de transparência e controle social, contudo a Portaria nº 6.411, no sentido de aumentar a transparência e fiscalização, começou a exigir que o Legislativo local fosse comunicado do recebimento do recurso, obrigação incluída nas LDO 2023 e LDO 2024, que também exigem a comunicação do plano de aplicação. A LDO 2024 estendeu a comunicação do recebimento de recurso e do plano de aplicação aos Tribunais de Contas da União, do Estados e dos Municípios.

O Voto que subsidiou o Acórdão nº 518 TCU (Brasil, 2023), que originou Instrução Normativa (IN) TCU nº 93 (Brasil, 2024), categoriza a Transferência Especial como transferências voluntárias por serem oriundas da execução de dotação do Orçamento da União, conforme alocação discricionária realizada por parlamentares, além de não serem legalmente impostas. Ademais, o Voto consigna que a modalidade de Transferência Especial é um novo instrumento de apoio financeiro da União aos entes subnacionais, estando em consonante o conceito de transferência voluntária definido na LRF, cujo propósito é a entrega de recursos à título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, e não apenas em regime mútua cooperação como na modalidade definida.

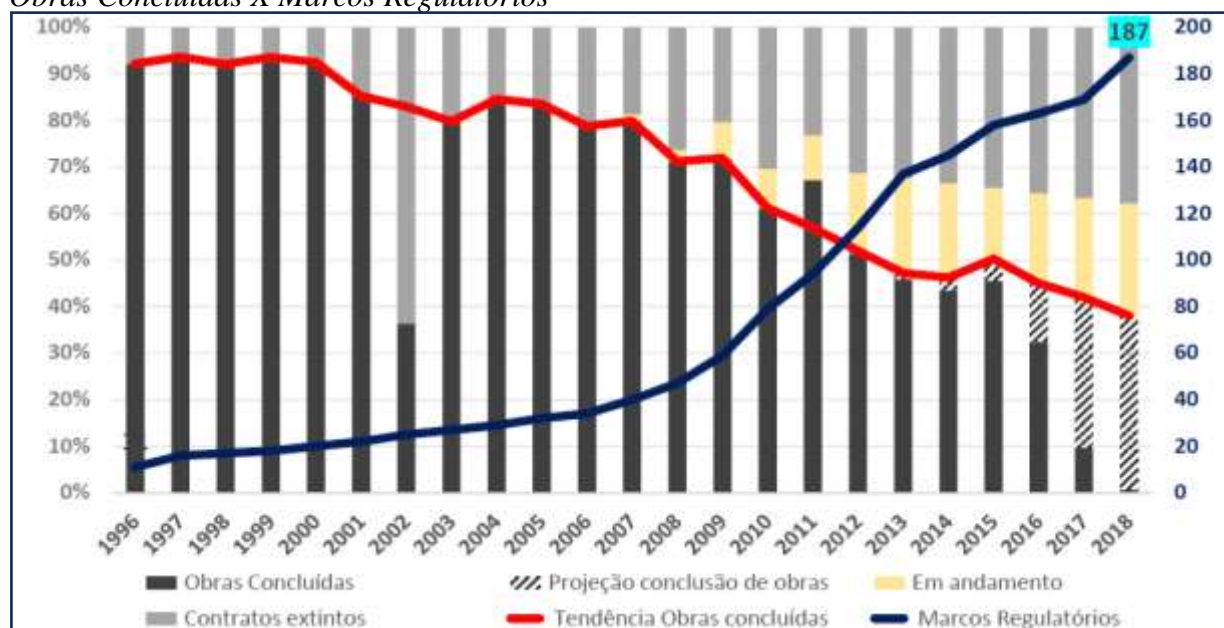
O Voto assevera ainda a normatização singular da Transferência Especial que suprime formalidades impostas ao ente subnacional para celebração de convênio ou contrato de repasse, antecipa o momento em que a propriedade dos recursos transmuda ao ente beneficiário e permite ao ente beneficiário maior flexibilidade na escolha da aplicação do recurso, em contraste a outra modalidade em que a União detém a capacidade de regulamentar e mantém o domínio sobre a verba a ser transferida até que o recurso seja aplicado na finalidade estipulada.

“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” (Acórdão nº 518 TCU, 2023, p 59).

Quanto à capacidade regulatória da União, a CEF apontou, em sua apresentação⁹, o impacto do cumprimento da regulação na operacionalização dos contratos de repasse durante audiência pública¹⁰ realizada pela comissão especial da Câmara dos Deputados, que analisou a proposta de emenda constitucional que originou a EC nº 105. A Instituição, por meio do Gráfico 4, destacou que o incremento no volume dos instrumentos regulatório que passaram de 11 instrumentos em 1996 para 187 instrumentos em 2018, aumentou a burocracia vinculada à execução do objeto, acarretando, conseqüentemente, a ampliação do ciclo de vida dos contratos de repasse, redução das conclusões de obras e aumento do custo do controle.

Gráfico 4

Obras Concluídas X Marcos Regulatórios



Nota. Fonte: Caixa Econômica Federal, audiência pública realizada em 25/09/2019

Avaliação realizada pela CGU (Brasil, 2022) da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferência Especial sinalizou recomendações em razão da constatação de inconsistência relacionadas ao descumprimento do art. 166-A da Constituição, dos quais destacam: (i) utilização de recurso para pagamento de despesa de pessoal, (ii) não aplicação dos recursos transferidos e (iii) impossibilidade de acompanhamento efetivo da execução dos recursos pelos órgãos de controle e pela sociedade.

⁹ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-048-19-transf-estados-mun-emendas-a-loa/apresentacoes-em-eventos/TatianaThomedeOliveira.pdf>, acessado em 02/06/2024.

¹⁰ Disponível em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57578>, acessado em 02/06/2024.

Quanto à fiscalização, o Acórdão nº 518 TCU apontou os limites federais no caso da Transferência Especial, que estão ancorado no princípio federativo, que, devido a transmutação da propriedade do recurso para o ente beneficiário no momento do crédito, a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação dos recursos transferidos compete aos sistemas de controle local e tribunais de contas, cuja jurisdição estiver vinculado o ente beneficiado, cabendo inclusive a instauração de tomada de contas especial; e ao Tribunal de Contas da União recai a fiscalização sobre o atendimento das condicionantes impostas pelo dispositivo constitucional, discriminados no art. 166-A.

A IN TCU nº 93 reforçou a transparência, a fiscalização e a prestação de contas sobre a execução dos recursos repassados por meio de Transferência Especial ao impor aos entes beneficiários a obrigação de inserir documentos e informação sobre a execução na plataforma Transferegov.br, com o propósito de dar maior transparência e controle social, a exemplo, da exigência de incluir o plano de aplicação, contendo a programação finalística, descrição do objeto com previsão metas e prazo para conclusão, estimativa dos recursos financeiros – discriminando os valores aplicados em despesas correntes ou de capital; e o relatório de gestão, contendo o detalhamento do objeto e da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos e acompanhado da documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto (contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços).

No mesmo sentido, a LDO 2024 passou a exigir também que o ente beneficiário comprove até 31 de dezembro de 2024 a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado na plataforma Transferegov.br, sobre pena de vedar novas transferências enquanto perdurar o descumprimento

Essas exigências impostas pela IN TCU nº 93 buscam reduzir o *gap* apontado em estudo realizado por Sacramento, Raupp e Meinheim (2023) de que a modalidade de transparência especial acentua assimetria informacional, sobretudo pela falta de padronização nas informações disponíveis ou na ausência de informações complementares, o que prejudica a transparência, a fiscalização e o controle dos recursos executados pelos cidadãos e demais usuários da informação, comprometendo, assim, o *accountability*.

É latente a diferença entre as modalidades previstas na EC nº 105, a Transferência Especial, pela recente inovação orçamentária, ainda está num processo de aprimoramento regulatório, que precisa avançar sobre a definição de parâmetros que garantam transparência, controle e fiscalização sobre o recurso público despendido, porém, ao permitir maior liberdade

de aplicação ao ente beneficiário, a modalidade se aproxima do princípio federativo que compreende ser a esfera decisão municipal, pela proximidade com cidadão, a mais apropriada para alocar recursos em âmbito local.

Observa-se que a modalidade também suprimiu o controle, imposto pela regulação federal, fator que motivou o discurso legislativo para a criação da modalidade frente a burocracia crescente que dificultava a execução do recurso na ponta, além da necessidade de contratar partida financeira.

Quanto à responsabilização e prestação de contas pela utilização do recurso ainda cabe ao ente beneficiário, contudo, na modalidade com finalidade definida, pelo acompanhamento e assessoria prestada pelo concedente ou mandatária e, pelo fato, do desembolso financeiro estar condicionando ao fiel cumprimento da regulamentação, conjectura maior retidão na aplicação, pois na Transferência Especial o ente beneficiário deverá ter capacidade técnica para executar o recurso diretamente e manter a vigilância quanto ao cumprimento da legislação.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O tema escolhido no presente estudo ainda é pouco explorado, por isso o objetivo da pesquisa é descritivo-exploratório, cuja finalidade é agregar insumos analíticos ao fato estudado, que ainda incipiente no orçamento federal brasileiro. Para Gil (1999), as pesquisas descritivas buscam descrever as características de determinado fenômeno, enquanto as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver e esclarecer conceitos e ideias, buscando formular problemas para futuros estudos.

Pretende-se observar os elementos que compõem a execução da Transferência Especial, contrastando-os com aqueles aspectos apontados pela literatura hodierna sobre *accountability*, na busca de identificar quais são os aspectos que se manifestam no caso fático e aqueles ausentes e, assim, de maneira embrionária sinalizar impactos positivo ou negativo do novo instrumento de transferência de recurso aos entes subnacionais no *accountability*, no intuito singelo de contribuir com o campo de estudo e futuras pesquisas sobre o assunto.

Para tanto, quanto aos procedimentos, foi realizado levantamento bibliográfico, utilizando principalmente de artigos que tratavam da temática, oriundos da ciência política e ciências contábeis, que empregam abordagens e enfoques diferentes para estudar o mesmo objeto, o que possibilitou construir relação de causalidade entre os vieses que essas abordagens exploram, na linha sinalizada por Marconi e Lakatos de que a “pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, visto que propicia o exame de

um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (2017, p. 200). Também foi realizado levantamento documental que envolveu documentos oficiais, legislação vigente e bases de dados.

Quanto levantamento de dados, utilizou uma abordagem quantitativa que embasaram as inferências quanto ao objeto analisado. A fonte primária de informação foram dados disponibilizados nos sítios do Painel do Orçamento Federal¹¹, mantido pelo Governo Federal, e do Siga Brasil¹², mantido pelo Senado Federal, além de consumir a API de dados abertos do módulo de Transferência Especial da plataforma Transferegov.br¹³.

O levantamento de dados para análise realizada abrangerá dois lapsos temporais: o primeiro para execução orçamentária e financeira do Orçamento Federal que abrange o período de 2015 – 2024, informações dos últimos dez anos de execução que casa também com o início das emendas individuais impositivas; o segundo para os dados incluídos na plataforma Transferegov.br que abrange o período de 2020 – 2024, período em que a plataforma disponibiliza informações.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

A Análise de Dados será dividida em dois subtópicos no qual o primeiro analisará os dados de execução orçamentária e financeira com propósito de demonstrar o esforço do Legislativo em obter espaço orçamentário para direcionar recursos federais para suas bases eleitorais, além de analisar o impacto da modalidade de Transferência Especial no montante de recurso de origem de emendas individuais no orçamento público. O segundo se dedicará a analisar se as informações disponíveis em âmbito federal sobre o olhar do *accountability* eleitoral e interinstitucional abordados no referencial teórico.

4.1 Esforço do Legislativo em atender as demandas locais

Para dimensionar a parcela de despesa discricionária sob viés orçamentário, o Gráfico 5 decompõe o orçamento em despesa financeira, obrigatória e discricionária, abrangendo dados de 2015 a 2024, período dos últimos 10 exercícios, que abarca também a criação e execução

¹¹ https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orca mentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

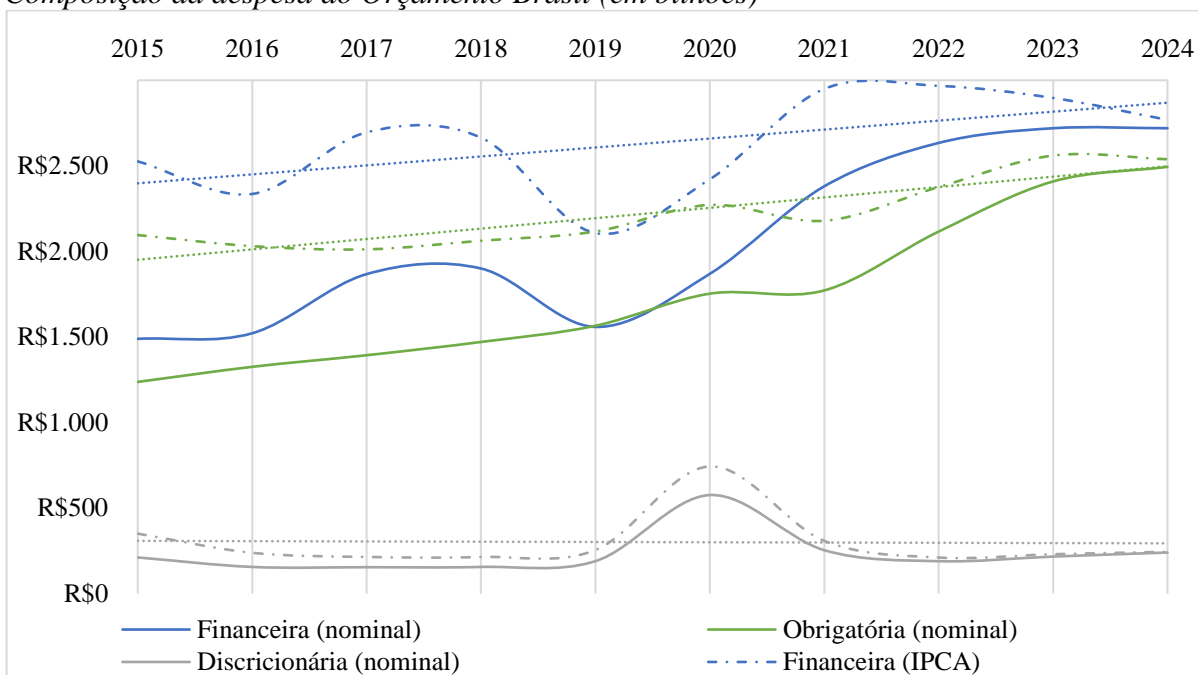
¹² <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

¹³ <https://docs.api.transferegov.gestao.gov.br/transferenciasespeciais/>

das emendas impositivas. Os dados evidenciam a pequena parcela de recurso para alocação discricionária de forma geral, que não evoluiu no tempo como as demais despesas, conforme representam as linhas lineares de valores atualizados pelo IPCA, ou seja, o espaço aberto no orçamento está sendo consumido pela ampliação do gasto financeiro ou obrigatório.

Gráfico 5

Composição da despesa do Orçamento Brasil (em bilhões)



Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados do Painel do Orçamento Federal e SIGA Brasil de 10/06/24

Tabela 1

Despesas discricionárias no orçamento em relação ao PIB

Ano	Percentual	Média ^a
2015	7,21%	2,19%
2016	5,20%	0,18%
2017	4,53%	-0,49%
2018	4,43%	-0,59%
2019	5,73%	0,71%
2020	13,72%	-
2021	5,77%	0,75%
2022	3,84%	-1,18%
2023	4,05%	-0,97%
2024	4,41%	-0,61%

Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados do Painel do Orçamento Federal, coletados em 10/06/2024

^aMédia (5,02%) não inclui o ano de 2020

A Tabela 1, ao destacar os percentuais de despesas discricionárias em relação ao PIB, reforça a margem pequena que o Governo Federal tem para manejar recurso conforme seu viés político, o que agrava a competição na alocação de recurso para atendimento de políticas

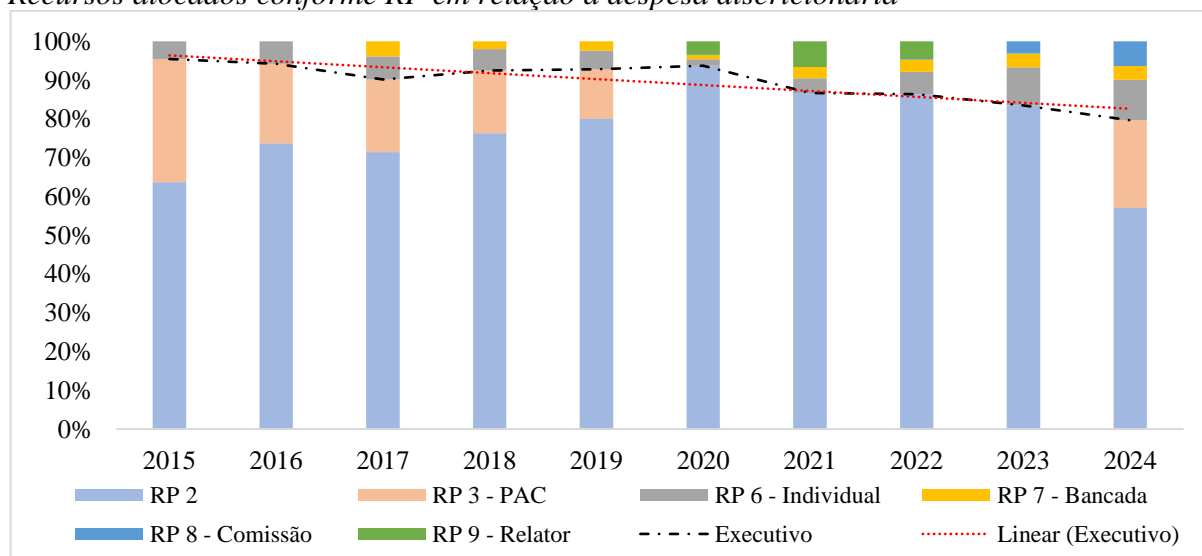
públicas em âmbito nacional geridas pelo Executivo ou no atendimento de pleitos locais indicados por parlamentares. Com exceção de 2020, em razão da pandemia, a média de alocação em despesas discricionária é algo em torno de 5% do orçamento público, havendo uma tendência de redução nos últimos anos, o que agrava o cenário de acomodação de interesses.

Essa realidade reforça o impacto que o orçamento impositivo teve sobre o presidencialismo de coalizão, ao prever a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira em percentuais fixos, reduzindo a discricionariedade da União e sua influência sobre as atividades legislativas e o comportamento parlamentar, como foi destacado por Figueiredo e Limongi (2005) antes de sua criação, já que eram utilizadas como incentivo à fidelidade em votação de interesse do governo. Além de reiterar as perspectivas Baião e Couto (2017), quanto à relação de parlamentares federais e prefeitos, alinhadas aos apontamentos de Ames, Baker e Rennó (2008) e Lemos e Ricci (2011), da necessidade de direcionar recursos para atendimento das demandas locais com propósitos eleitorais de sobrevivência política de parlamentares.

O Gráfico 6 representa a distribuição de recursos alocados conforme os resultados primários ponderados pela despesa discricionária total daquele respectivo ano, cujo propósito é ter base comparativa para compreender como está a acomodação de interesses entre Executivo e Legislativo quanto à matéria orçamentária. A linha tracejada em preto demonstra os limites de recursos, o montante abaixo da linha está sobre gestão do Executivo, enquanto os acima são indicados pelo Legislativo; já a linha em vermelho é uma média linear desses limites.

Gráfico 6

Recursos alocados conforme RP em relação à despesa discricionária



Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados do Painel do Orçamento Federal de 10/06/24

Esses dados demonstram os momentos em que essas acomodações tendem ao Executivo – período da pandemia (2020) – ou ao Legislativo – períodos de alternância de poder, *impeachment* presidente Dilma Rousseff (2016) e eleição presidente Lula (2023-24). Contudo, no geral, em razão da tendência de baixa da linha, observa-se que o Legislativo tem conseguido mais espaço orçamentário para atender suas demandas locais, em que pese montante de despesa discricionária nos últimos três anos tenha reduzido.

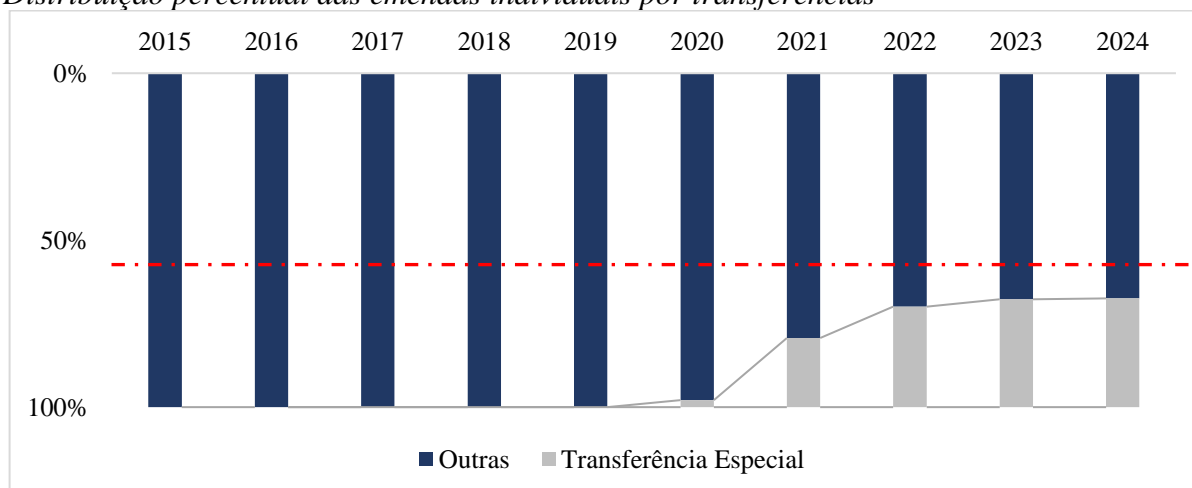
Tal cenário foi influenciado pela dinâmica da emenda de relator (RP9), movimento do Legislativo, durante o Governo Bolsonaro, no sentido de ampliar a influência orçamentária, motivando a alteração promovida pela EC nº 126, que ampliou o montante destinado as emendas individuais para 2% da RCL, após a decisão do Supremo Tribunal Federal de inconstitucionalidade do orçamento secreto, no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1014.

Numa visão mais micro da alocação orçamentária, o Gráfico 7 apresenta a distribuição de recurso por modalidade e evidencia como a Transferência Especial ganhou representativa como opção de parlamentares distribuírem recursos públicos. A modalidade, em 2024, representa 32,5% do montante das emendas individuais, aproximando-se do teto de 50%, em razão da destinação obrigatória à saúde.

Esses dados do Gráfico 7 demonstram, de certa forma, a mudança de comportamento de parlamentares quanto à opção pela transferência por modalidade definida, tradicionalmente operacionalizada por convênio e contrato de repasse, em face à redução do percentual alocado no orçamento, sugerindo que, de fato, existe a percepção de excesso de burocracia dificulta a execução do recurso destinado por essa modalidade, não sendo apenas uma retórica política utilizada durante a votação da EC nº 105.

Gráfico 7

Distribuição percentual das emendas individuais por transferências

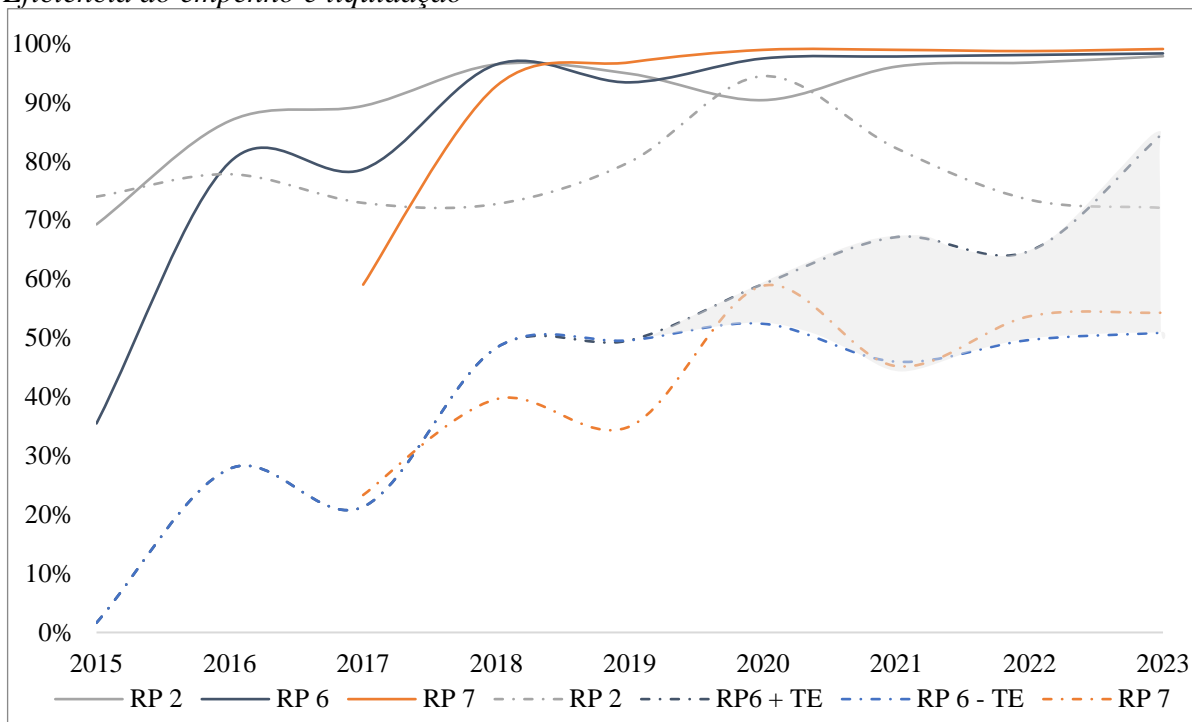


Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados do Painel do Orçamento Federal de 10/06/24

Quanto à execução financeira das despesas discricionárias, buscou-se avaliar, como mostra o Gráfico 8¹⁴, a eficiência através do percentual empenhado da dotação prevista na LOA (valor empenhado/valor orçado), linha contínua, e do percentual de liquidação em relação ao empenho (valor liquidado/valor empenhado), linhas tracejadas.

Gráfico 8

Eficiência do empenho e liquidação



Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados do Painel do Orçamento Federal de 10/06/24

As linhas contínuas do Gráfico 8 demonstram que, desde 2019, as emendas individuais e de bancada sofrem menos restrições de empenho que os recursos alocados em RP2, fato decorrente da obrigatoriedade de execução financeira imposta pela EC nº 86 às indicações realizadas pelos parlamentares ao orçamento.

As linhas tracejadas do Gráfico 8 representam o percentual de execução da despesa de fato, haja vista que na fase da liquidação é verificado o cumprimento do objeto contratado, seja serviços ou bens fornecidos ou entregues. Assim, essas linhas refletem os percentuais de despesas empenhadas que foram liquidadas. No caso das emendas de bancada, as linhas tracejadas demonstram que, entre 2017 e 2023, a média percentual da liquidação é de 44%, evidenciando certa dificuldade em consumir o recurso público. Diferentemente, ocorre com recursos empenhados de origem de RP2 no qual a média para o mesmo período é de 78%. No caso das emendas individuais, tem-se uma média de 56% de despesas empenhadas que foram

¹⁴ Utilizou-se as despesas discricionárias RP 2, RP 6 e RP7 por possuírem série de dados para o comparativo. Não foi possível incluir dados de 2024, pelo fato de estarem em execução.

liquidadas. Porém, nota-se a inclinação positiva da linha RP6 + TE¹⁵ que partiu em 2016 de 28% para atingir em 2023 um percentual de 85%, superando todas as demais.

Com propósito de compreender o impacto da Transferência Especial no percentual de liquidação das emendas individuais, a linha tracejada RP6 – TE¹⁶ suprimiu a parcela de Transferência Especial, permitindo observar a execução das outras transferências intergovernamentais. Tem-se nessa conjectura que a média (2017-2023) reduz para 44% e o percentual de 2023 passa a ser de 51%, aproximando do curso das emendas de bancadas. Assim, a diferença entre as linhas RP6 + TE e RP6 – TE, espaço destacado em cinza, representa o ganho de execução que a Transferência Especial representou para as emendas individuais.

Pelos dados expostos até aqui, percebe-se o esforço do Legislativo em obter espaço orçamentário para atendimento de demandas locais em um cenário de redução percentual das despesas discricionárias em relação ao PIB, que exigiu alteração constitucional no sentido de garantir a execução orçamentária e financeira das indicações realizadas pelos parlamentares no orçamento, dando maior previsibilidade na execução de suas indicações e reduzindo a influência política do Executivo.

Esse arranjo constitucional garante que os percentuais fixados sejam orçados e empenhados conforme a realização da arrecadação, porém o pagamento das despesas só ocorre após a fase liquidação, momento em que aquele esforço legislativo é restringido, sobretudo pela necessidade de atendimento da regulação e controles impostos que se concretiza no atingimento e cumprimento da fase da liquidação. Nesse cenário, a Transferência Especial possibilitou aumento da execução financeira, aumentando o montante de recursos públicos que foram transferidos aos entes subnacionais.

4.2 Transferência Especial e *accountability*

Todo esse esforço legislativo é compreendido, dentro do escopo analítico desse estudo, como uma ação concreta de parlamentares com intuito de garantir espaço orçamentário e financeiro que permita a alocação de recursos com o propósito de atender as demandas locais e, assim, responderem ao *accountability* eleitoral.

Doravante a análise dedicará esforços no sentido de associar as emendas individuais, sob viés orçamentário e financeiro, à temática do *accountability* eleitoral e interinstitucional,

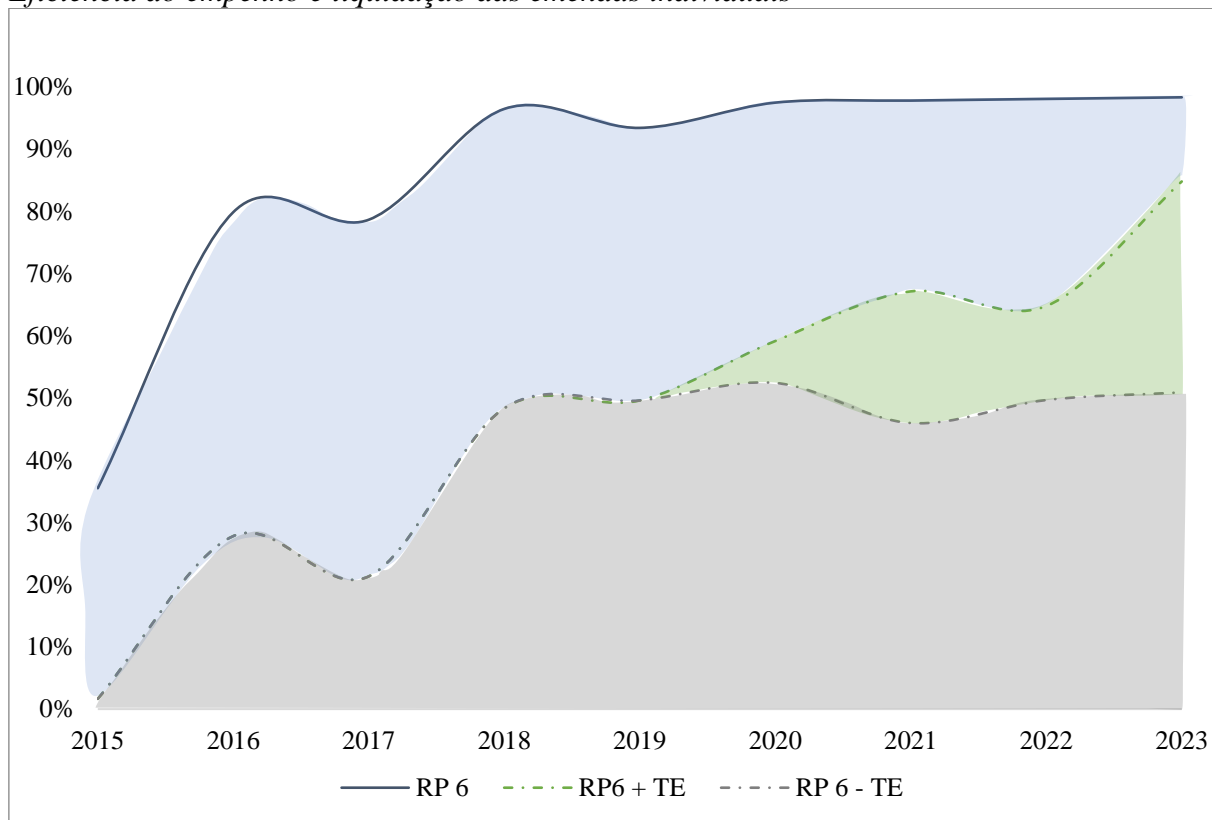
¹⁵ Engloba todos os recursos de emendas individuais, inclusive a Transferência Especial.

¹⁶ Suprime a Transferência Especial dos recursos de emendas individuais.

para tanto o Gráfico 9 evidencia os dados da eficiência do empenho e da liquidação das emendas individuais.

Gráfico 9

Eficiência do empenho e liquidação das emendas individuais



Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados do Painel do Orçamento Federal de 10/06/24

Diante da perspectiva do *accountability* eleitoral, a linha de eficiência do empenho pode ser entendida como a intenção de responsividade (capacidade potencial) dos parlamentares dentro dos limites impostos para execução, enquanto a linha de eficiência da liquidação representa a responsividade de fato (capacidade real), a entrega do bem em si, que será o objeto de avaliação do cidadão durante o período eleitoral.

Por outro lado, sobre o viés do *accountability* interinstitucional, a linha de eficiência do empenho também pode ser compreendida como a capacidade potencial de entrega caso fosse cumprido toda a regulação imposta e os controles para realização do objeto contratado, ao passo em que a linha de eficiência da liquidação é o que ocorre de fato, o limite real de entrega. Assim, a diferença entre as linhas de eficiência do empenho e da liquidação poderá ser entendida como a ineficiência na alocação de recursos públicos, no qual o ente público tem espaço orçamentário para realizar a despesa pública, mas não consegue executá-la. Essa ineficiência pode ser acarretada por diversos fatores, entre eles, o excesso burocracia (demasia de controle e

regulação) que pode carregar a inércia estatal como explica a perspectiva do *accountability overload* (Rabbi e Sabharwal, 2024).

Dentro desse racional, a área em cinza do Gráfico 11, formada pela tracejada RP 6 – TE, o cumprimento da fase de liquidação permite afirmar a realização da despesa, atendendo, portanto, os *accountabilities* eleitoral e interinstitucional. Do outro lado, a área em azul demonstra a ineficiência da alocação pública, o potencial que poderia ser atingido de entrega de bens e serviço para sociedade.

Quanto à área em verde, que representa o percentual de eficiência de liquidação obtido por meio da Transferência Especial. Dado a compreensão de que o atingimento da fase de liquidação para a Transferência Especial é obtido pela transmutação do recurso da União para o ente beneficiário no momento do crédito em conta, não representando mais a verificação para entrega do objeto contratado, como ocorre no convênio e contrato de repasse, logo a compreensão empregada, ao não possibilitar averiguar se o bem ou serviço foi entregue nem se a entrega atendeu a regulação e os controles necessários, não pode ser compreendida como um norteador para o *accountability* eleitoral nem interinstitucional, surgindo a necessidade de buscar outras informações disponíveis que permitam avaliar a questão de maneira macro.

A plataforma Transferegov.br é o *hub* de informações que congrega dados nacionais da Transferência Especial, sendo o mecanismo pelo qual o Governo Federal gerencia e operacionaliza a Transferência Especial. Diante dos principais dados disponíveis, buscou-se verificar se há parâmetros que possibilitem avaliar o impacto da Transferência Especial no *accountability*. A transparência é fator essencial para o *accountability*, para Schedler (1999), a dimensão do *answerability* que representa justamente a obrigação das agências estatais em prestar informação sobre os atos praticados ou propostos que justifiquem a decisão tomada. Por meio dessas informações, o cidadão e os órgãos de controles podem fiscalizar a ação estatal. Caso elas não sejam suficientes, compromete toda cadeia de execução do *accountability*.

Tabela 2

Dados dos Planos de Aplicação das emendas de Transferência Especial

Ano	Emenda	Plano de Ação	Valor	% Custeio	% Investimento
2020	200	1629	R\$ 621.218.088	9,18%	90,82%
2021	635	4687	R\$ 2.038.563.762	7,07%	92,93%
2022	849	8488	R\$ 3.316.992.736	8,95%	91,05%
2023	1099	9248	R\$ 7.078.911.815	10,58%	89,42%
Total	2783	24052	R\$ 13.055.686.401	9,55%	90,45%

Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados da Plataforma Transferegov.br, coletados em 08/06/2024

O primeiro ponto observado, por meio da Tabela 2, é a pulverização das emendas em diversos entes beneficiários para cada qual desdobrada um Plano de Ação. As 2804 emendas

parlamentares, que transferiram recurso por meio de Transferência Especial, atenderam mais de 24 mil entes beneficiários e atingiram o montante superior a R\$ 13 bilhões, sendo que, na média, 91% desse total foram destinados a investimento, cumprindo, assim, a determinação constitucional.

Tabela 3

Dados dos entes beneficiários das emendas de Transferência Especial

Ano	Entes indicados	Estados/DF			Municípios		
		Ente	Custeio	Investimento	Ente	Custeio	Investimento
2020	1342	17	1,41%	8,87%	1325	7,78%	81,95%
2021	2950	23	1,14%	6,41%	2927	5,93%	86,52%
2022	4106	24	0,97%	5,18%	4082	7,98%	85,87%
2023	4323	25	1,33%	6,19%	4298	9,25%	83,23%

Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados da Plataforma Transferegov.br, coletados em 08/06/2024

A Tabela 3 discrimina os beneficiários das emendas de Transferência Especial, bem como os valores aplicados por ano em custeio ou investimento em relação ao valor total transferido. Nota-se o aumento de entes federativos subnacionais beneficentes que receberam recursos por essa modalidade de transferência, além de ratificar o direcionamento em favor dos municípios, que no quadriênio receberam aproximadamente 92,7% das transferências, o que representa mais de R\$ 12,1 bilhões do recurso repassado, alinhando-se ao entendimento exarado no estudo da CONOF (2023) que, ao analisar o papel das emendas orçamentárias no atendimento de políticas pública, demonstrou o direcionamento de recursos federais em favor dos municípios, até mesmo de emendas de bancada e de comissão, que deveriam ser destinadas em favor de políticas pública em nível estadual ou nacional.

Tabela 4

Programa Finalístico dos Plano de Ação

Ano	Quantidade	Programa Finalístico	%
2020	1629	61	3,74%
2021	4687	276	5,89%
2022	8488	512	6,03%
2023	9248	9175	99,21%
Total	24052	10024	41,68%

Nota. Fonte: Produzido pelo Autor, dados da Plataforma Transferegov.br, coletados em 08/06/2024

A Constituição Federal exige que o ente beneficiário aplique os recursos em programação finalística. A plataforma Transferegov.br disponibiliza espaço no Plano de ação para que o ente indique em qual programação pretende utilizar o recurso transferido. A Tabela 4 retrata essas indicações que, no geral, foram realizadas em apenas 42% dos Planos, contudo, no último ano, observa-se maior comprometimento dos entes beneficiários em informar o programa em que pretende aplicar o recurso transferido, dado básico para se consiga

minimamente rastrear a utilização em nível local, possibilitando que cidadãos e órgãos federais e locais possam fiscalizar e avaliar o nível de responsividade da aplicação no âmbito política pública às demandas locais, como perspectiva reportada por Morlino (2015) em sua perspectiva eleitoral do *accountability*.

Tabela 5

Dados do Relatório de Gestão dos Planos de Aplicação

Informações	Ano				Total
	2020	2021	2022	2023	
Quantidade Plano de Aplicação	1629	4687	8488	9248	24052
Quantidade de Relatório de Gestão	488	1023	945	436	2892
% Relatório de Gestão	29,96%	21,83%	11,13%	4,71%	12,02%
Relatório de Gestão disponibilizado	386	687	590	158	1821
Relatório de Gestão em elaboração	102	336	355	278	1071

Nota. Fonte: Plataforma Transferegov.br, dados de 08/06/2024

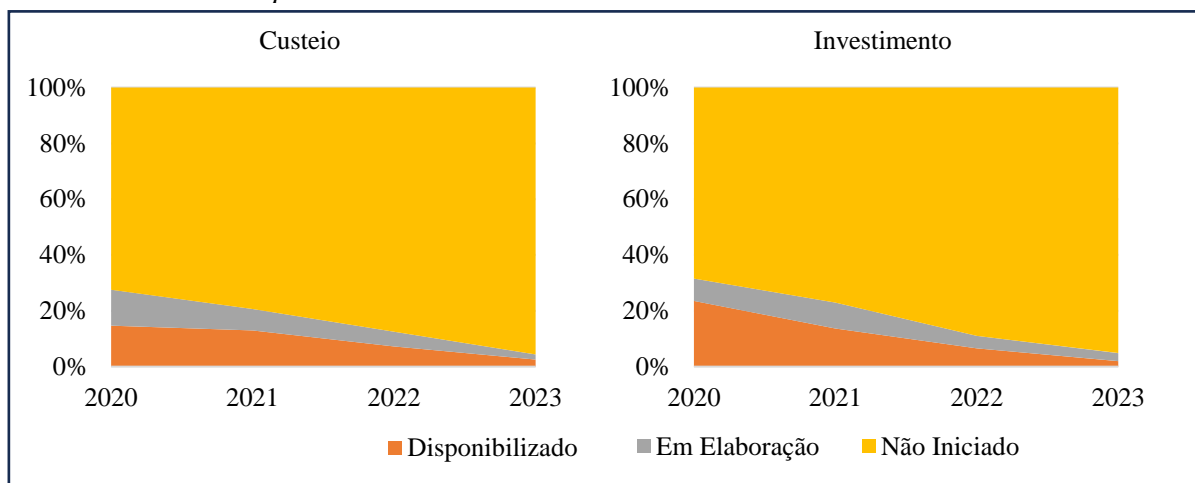
A plataforma Transferegov.br disponibiliza também espaço para que o ente beneficiário possa incluir Relatório de Gestão com a finalidade de prestação de contas da aplicação do recurso, que é fundamental para apuração da responsabilidade objetiva de políticos e burocratas envolvidos diretamente na execução da política público que consumiu recursos federais via Transferência Especial, visando o controle sobre a burocracia, sobretudo pelos órgãos de controle, ao apurar ou não a retidão na utilização erário público, que, na dimensão interinstitucional, cuja intenção é premiar ou punir as ações estatais, como exposto por Pinho e Sacramento (2009).

A informação nesse módulo é classificada como disponibilizado, em elaboração e não iniciado. Nota-se, conforme dados apresentados na Tabela 5, o baixo percentual de informações incluídas pelos entes na plataforma, pois em apenas 12% dos Planos de Aplicação contêm alguma informação com o fim de prestação de contas, sendo que, em 63 % desses casos, os Relatórios estão classificados com disponibilizado, que se entende como concluído.

Quando se analisa a situação dos Relatórios de Gestão e montante de recurso que representam, dados disponibilizados no Gráfico 10, percebe-se o alto percentual de recurso transferido sem qualquer informação de como foi gasto, também se destaca o menor percentual na prestação de contas em recursos de aplicação em custeio do que em investimento, em que pese a aplicação em custeio tenda a ser mais célere.

Gráfico 10

Relatório de Gestão pelo volume de recursos



Nota. Fonte: Transferegov.br, dados coletados em 08/06/2024

No intuito de compreender o alto percentual de Planos de Aplicação, cujo a classificação do Relatório de Gestão esteja como não iniciado, conjectura-se que o recurso ainda não tenha sido utilizado, o que explica, de certa forma, a determinação da LOA 2024 de exigir que o ente beneficiado comprove a utilização do recurso até o final do exercício; ou então, seja o simples descumprimento da exigência de prestar contas a quem se valer de recurso público, o que também explica o reforço à prestação de contas realizado pela IN TCU nº 93 ao obrigar a inclusão do Relatório de Gestão na plataforma.

Em que pese, a plataforma disponibilizar espaço para que o próprio ente beneficiário inclua a prestação de contas, considerando o baixo quantitativo (7,6%) de Relatórios de Gestão com a situação disponibilizada (12% do montante de recursos transferidos em quatro anos), a falta de padronização das informações incluídas e o fato de que a disponibilização da informação não garante a entrega do bem ou serviço nem do cumprimento da regulação e dos controles, avalia-se que, apesar das exigências da inclusão do Relatório de Gestão na plataforma, caso não haja também o ateste do Tribunal de Contas local na plataforma, garantindo a conformidade do gasto executado, a informação dos Relatórios de Gestão não garantirá o *accountability* e ampliará o custo de fiscalizar a retidão do gasto público.

Pela análise realizada nesse subtópico entende-se que a modalidade de transferência aumentou a execução financeira dos repasses aos entes subnacionais, contudo o novo instrumento de apoio financeiro da União, pelo menos com os dados disponíveis em âmbito federal, não garante o *accountability*. Há carência de informação sobre a aplicação desses recursos, o que compromete a transparência, prestação de contas, fiscalização, responsabilização e responsividade.

Sob o viés interinstitucional, ainda falta clareza sobre os papéis que os atores de controle desempenharão, o Acórdão nº 518 delimitou a competência do TCU a fiscalizar as prerrogativas constitucionais no âmbito da Transferência Especial, contudo é necessário que haja alguma coordenação federal junto ao demais tribunais para que se consiga ter uma avaliação nacional sobre a aplicação do recurso, pois a origem é o Orçamento da União. Essa cooperação se alinha com a dimensão do horizontal de O'Donnell (1998) de ser ter uma rede de agências comprometidas, dispostas e com direito e poder, ao passo em que se coaduna com o *enforcement* de Schelder (1999), no sentido de que essa rede seja capaz de supervisionar e premiar ou imputar sanções ao comportamento positivo ou negativo de políticos ou burocratas.

Talvez, sobre tal ponto, a plataforma Transferegov.br poderia ser uma importante solução, pois já é o meio pelo qual o Governo Federal operacionaliza a descentralização dos recursos, possuindo diversos dados necessários ao *accountability* que poderiam ser potencializado com o ingresso de informação sobre a execução da despesa pelo ente beneficiário e sobre o monitoramento realizado pelos órgãos de controle em nível local, evoluindo para uma plataforma integrada de execução e fiscalização, maximizando a transparência, prestação de contas, fiscalização, responsabilização e responsividade dos recursos aplicados, auxiliando aos cidadãos a decidir o voto no período eleitoral.

Sob o viés eleitoral, dado a ausência de informação que permita avaliar se o aumento de execução financeira em nível federal ampliou as entregas em âmbito local, ainda não se tem clareza se a nova modalidade impactou ou impactará positivamente na responsividade de parlamentares federais que utilizaram essa forma de repasse de recurso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referencial teórico corroborou para construir a percepção de causalidade entre os vieses eleitoral e interinstitucional do *accountability*, na qual o excesso de burocracia (regulação e controle), ao reduzir a responsividade de políticos junto a suas bases eleitorais, pode induzir a busca de alternativa que vise contornar essa constrição e possibilitar o atendimento das demandas no intuito de serem premiados no período eleitoral.

Tal percepção alinhada à relação simbiótica entre parlamentares federais e prefeitos no sentido de direcionar recursos federais para execução de despesas em âmbito local que atendam os anseios locais e que possam ser utilizadas com propósito eleitoral subsidiam a perspectiva de que a modalidade de Transferência Especial, inovação criada pela EC nº 105, ao possibilitar a transferência direta de recursos federais aos entes subnacionais sem a necessidade de atendimento da regulação e dos controles impostos à execução descentralizada via convênios ou contratos de repasse, foi alternativa construída no sentido de aumentar a exceção financeira na ponta.

Com base nesses entendimentos, dedicou-se ao objeto de pesquisa no sentido de compreender qual foi a repercussão que a modalidade de Transferência Especial, no quadriênio 2020 a 2023, teve na execução financeira de emendas individuais e se essa alternativa de descentralização de recursos impactou o *accountability*.

Para tanto, no sentido de entender a repercussão da Transferência Especial na execução financeira de emendas individuais entre 2020 e 2023, levantou-se dados da execução orçamentária e financeira do orçamento federal os quais permitiram demonstrar que a modalidade de Transferência Especial aumentou significativamente a execução financeira e o montante de repasse de recursos transferidos aos entes subnacionais, em especial aos municípios.

Essa ampliação de execução financeira é aderente ao esforço do Legislativo em ampliar o espaço orçamentário num cenário de redução de despesas discricionárias em relação ao PIB com a intenção maximizar o atendimento das demandas locais e, assim, reforçar a responsividade junto às bases locais. No mesmo sentido, o novo instrumento de auxílio federal aos entes subnacionais, ao dar maior discricionariedade aos municípios na alocação de recursos na esfera local, por ser a esfera de decisão administrativa que melhor conhece as necessidades dos cidadãos em suas municipalidades, alinha-se ao princípio federativo e reforça novamente responsividade, fortalecendo o elo entre representantes e cidadãos na esfera local que necessário para efetividade do *accountability* eleitoral no viés defendido por Morlino (2011).

Fato superveniente da Transferência Especial em termos orçamentários é a atipicidade da Transferência Especial quanto às fases da execução da despesa, sobretudo em relação à fase da liquidação, que não pode ser utilizada como balizadora para *accountability*, em razão de entendimento específico vinculado ao crédito em conta do ente beneficente, não mais vinculado à entrega do bem ou serviço conforme regulação vigente e controles necessários nos mesmos termos do convênio e contrato de repasse.

Com intuito de analisar o impacto da Transferência Especial no *accountability*, levantou-se, de forma complementar, dados da plataforma Transferegov.br com a pretensão de analisar se os dados disponíveis pelo Governo Federal que corroboram para consecução do *accountability*. Considerou-se que as informações não são suficientes para garantir o *accountability* eleitoral nem institucional, há carência de informação que compromete a transparência, prestação de contas, fiscalização e responsabilização e responsividade sobre os recursos aplicados.

Quanto ao Relatório de Gestão, cuja finalidade é a prestação de contas, por ser incluído pelo próprio ente beneficente, sem padronização nem ateste de um órgão fiscalizador que valide a retidão da execução nos limites legais e princípios da administração pública, avalia-se que a prestação de contas onerará demasiadamente o *accountability* na busca de informações complementares que reitere o Relatório de Gestão disponibilizado na plataforma.

Acredita-se que a plataforma Transferegov.br poderia evoluir, na linha da efetividade horizontal do *accountability* proposta por O'Donnell (1998) de cooperação entre as agências, de um sistema de gestão pelo qual Governo Federal operacionaliza a Transferência Especial para um sistema integrado de execução orçamentária e financeira que envolvesse a União e os entes beneficiários com a participação dos órgãos de controles em nível local no sentido de unificar em uma só ambiente as informações da aplicação dos recursos descentralizados por meio dessa modalidade, garantido níveis de *accountability* aceitáveis pelo montante de recursos que são repassados.

Contudo, no intuito de evitar que a Transferência Especial incentive a malversação dos recursos públicos, é necessário um sistema integrado de execução e fiscalização capaz de evitar desvios na aplicação, garantindo o *accountability* interinstitucional; e capaz de fornecer dados que permitam o acompanhamento do cidadão, necessários ao *accountability* eleitoral, sobretudo nas eleições de parlamentares federais no qual o voto é pulverizado em diversos municípios do Estado.

Por fim, retorna-se a Campos (1990) e a Pinho e Sacramento (2009), quanto à assimilação de práticas de *accountability* à cultura brasileira, demonstrando a necessidade da

vigilância constante para que as inovações institucionais, seja elas as mais bem intencionadas em atender as demandas urgentes da sociedade, não se distanciem da assimilação das práticas de *accountability*. Todavia, tais práticas também devem buscar a razoabilidade pragmática no sentido de balancear controle e fiscalização com execução e responsividade.

A presente pesquisa visa somar elementos analíticos ao objeto de estudo ainda incipiente em face à recente instituição da modalidade de Transferência Especial e à temática das transferências voluntárias. Vislumbra-se a necessidade de que futuros estudos tenham como objetivo de pesquisa o impacto da Transferência Especial no *accountability*, contudo pela perspectiva do ente beneficiário. Por meio de estudos de casos, essas pesquisas se dedicarão a avaliar localmente as políticas públicas financiadas por recursos federais transferidos via Transferência Especial, além analisar se as informações disponíveis localmente corroboram para a transparência, prestação de contas, fiscalização, responsabilização e responsividade.

Ademais, a relação entre *accountability* e responsividade, conforme perspectiva proposta por Morlino (2011), merece maior dedicação com o objeto de estudo a fim de aglutinar as perspectivas analíticas difusas nos diversos campos de conhecimentos. Por fim, sugere-se como objeto de estudo no futuro verificar se a alternativa instituída corroborou na avaliação eleitoral daqueles parlamentares federais que optaram por repassar recursos aos entes subnacionais via Transferência Especial.

REFERÊNCIAS

Abranches, S. H. H. (1988). *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

Acórdão nº 518/2023 Tribunal de Contas da União (TCU). (2024). Recuperado em 22/06/2024, <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AB/F3/68/19/18DCD8103A4A64C8F18818A8/011.717-2021-1.pdf>

Ames, B.; Baker, A.; Rennó, L. (2008). *The 'quality' of elections in Brazil: policy, performance, pageantry, or pork?* In: POWER, T. J.; KINGSTONE, P. R. (eds.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 107-133, 2008. doi: 10.2307/j.ctt6wr9x1.11

Baião, A. L.; Couto, C. G. (2017). *A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 23, nº 3, set.-dez., 2017. doi: 10.1590/1807-01912017233714.

Campos, A. M. (1990). *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049/8182>.

Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil). (2015). Relatório de atividades do Trabalho Classificação das Transferências da União. Brasília, maio/2015. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32108.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF). (2020). *Estudo Técnico nº 21/ 2020: Transferência Especial da União (art. 166-A da CF) aos demais entes durante o período eleitoral*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/et-21-2020-minuta-estudo-tecnico-transferencias-especiais-em-periodo-eleitoral-20-jul>

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF). (2023). *Estudo Técnico nº 06/2023: Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas*. Brasília, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof_cd_-_no-06-2023_-_emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas.

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf). (2022). *Nota Técnica 151/2022: Histórico dos dispositivos relacionados ao identificador de resultado primário RP 9 como classificador das emendas de relator-geral*. Brasília, 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral/@_@download/file/NT%20hist%C3%B3rico%20RP%209%20v2%20final.pdf.

Controladoria-Geral da União (CGU). (2022). *Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1370475>.

Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm.

Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm.

Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2021. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm.

Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm.

Ferreira, I. F. S.; Bugarin, M. S. (2007). *Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro*. Revista Brasileira de Economia, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/PqKJhdmBNGD6GGtnD9jJVwj/?format=pdf&lang=pt>

Figueiredo, A.; Limongi, F. (2002) *Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária*. Dados, vol. 45, nº 2, p. 303-344, 2002. doi: 10.1590/S0011-52582002000200005.

Gil, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

Gomes, E. C. S. (2007). *Fundamentos das transferências intergovernamentais*. REVISTA DO TCU, set/ dez 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/415/464>

Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Rio de Janeiro, FIRJAN, 2023. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>

Instrução Normativa Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) nº 02/2021. Recuperado em 22/06/2024, https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/140356431/Instrucao_Normativa_2_2021.pdf/cdba9249-5e7d-46b5-b0c2-d84ff8b13e1e.

Instrução Normativa Tribunal de Contas da União (TCU). nº 93, de 17 de janeiro de 2024. Recuperado em 22/06/2024, https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/arquivos/020-958-2023-4-bz-in-tcu_fiscalizacao_transferencias_especiais.pdf

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm.

Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114116.htm.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm.

Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114436.htm.

Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023. Recuperado em 22/06/2024, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114791.htm.

Lemos, L. B. S.; Ricci, P. *Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições*. In: POWER, T.; ZUCCO, C.O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

Limongi, F.; Figueiredo, A. (2005). Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, vol. 48, p. 737-776, 2005. doi: 10.1590/S0011-52582005000400002.

Marconi, M. A.; Lakatos, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

Martines Junior, E. (2016). *Accountability, Responsiveness e Ministério Público*. Caderno de Administração, v.10, n. 1, ano 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/19127/25012>.

Morlino, L. (2015). *Qualidades da democracia: como analisá-las*. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015. doi: 10.5216/sec.v18.42383.

Moutinho, J. A. (2016). *Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional*. Ver. Adm. Pública – Rio de Janeiro 50(1): 151-166, jan/fev. 2016. doi: 10.1590/0034-7612139003.

Neto, O. A.; Simonassi., A. G. (2013). *Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004)*. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), pp. 704-725, outubro-dezembro/2013. doi: 10.1590/S0101-31572013000400010

O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova (44), 1998. doi: 10.1590/S0102-6445199800020000.

Orair, R. O.; Alencar, A. A. (2010). *Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais*. Monografia premiada em 1º lugar no XV Prêmio Tesouro Nacional - 2010, Tópicos especiais de finanças públicas. Brasília: Esaf, 2010. Disponível em: <https://premios.tesouro.gov.br/stn2010/assets/pdf/tema4/Tema%204%20-%201%20lugar%20-%20Rodrigo%20Orair%20e%20Andre%20Alencar.pdf>

Palotti, P. L. M.; D'Albuquerque, R. W.; Endo, I. C. (2023). *Relações intergovernamentais após a Constituição Federal de 1988: uma radiografia das transferências Voluntárias federais aos municípios*. Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, ano 21, n. 36, p. 1-31, jan./abr. 2023. doi: 10.12662/2447-6641oj.v21i36.p1-31.2023.

Pereira, C.; Mueller, B. (2002). *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002. doi: 10.1590/S0011-52582002000200004

Pereira, C.; Mueller, B. (2004). *The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process*. Comparative Political Studies, vol. 37, n° 7, p. 781-815, 2004. doi: 10.1177/0010414004266866

Pinho, J. A. G.; Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* FGV, RAP — Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. doi: 10.1590/S0034-76122009000600006.

Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n° 33, de 30 de agosto de 2023. Recuperado em 22/06/2024, <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mgi-mf-cgu-no-33-de-30-de-agosto-de-2023>.

Portaria Interministerial ME/SEGOV n° 252, de 19 de junho de 2020. Recuperado em 22/06/2024, <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-eral/portarias/portaria-interministerial-no-252-de-19-de-junho-de-2020>.

Portaria Interministerial ME/SEGOV N° 6.411, de 15 de junho de 2021. Recuperado em 22/06/2024. <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-eral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-6-411-de-15-de-junho-de-2021>.

Prado, S. (2006). *Transferências Intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reformas*. Caderno Fórum Fiscal, n. 6, 2006. Disponível em: http://www.forumfed.org/libdocs/2009/FFBS_Transferencias_Intergovernamentais_Brasil.pdf

Rabbi, M. F., Sabharwal, M. (2024). *Understanding Accountability Overload: Concept and Consequences in Public Sector Organizations*. International Journal of Public Administration, 1–19, 2024. doi: 10.1080/01900692.2024.2316137

Sacramento, A. R. S.; Raupp, F. M.; Meinheim, G. L. (2023). *Transparência dos recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial*. Revista Gest. e Planej., Salvador, v. 24, p. 426-439, jan./dez. 2023 doi: 10.53706/gep.v.24.7980

Santos, C. H. M.; Motta, A. C. S. V.; Faria, M. E. (2020). *Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019*. IPEA, Carta de Conjuntura, 48, 3° trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200730_cc48_nt_municipios_final.pdf

Schedler, A. (1999). *Conceptualizing accountability*. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Bolder, CO: Lynne Rienner: 1999

Secretaria do Tesouro Nacional. (2016). *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união - princípios básicos*. Brasília, março/2016. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/4540_910628/pge_cartilha_principios_basicos.pdf?v=1281

Willeman, M. M. (2016). *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectiva em prol do direito à boa administração pública no Brasil*. 2010. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. PUC, Departamento de Direito, 2016. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf.