



29º Prêmio Tesouro
de Finanças Públicas 2024

Revista **Cadernos de Finanças Públicas**

2025

Edição Especial



TESOURO NACIONAL

Transferências especiais: “PIX” para quem?

Glauber de Castro Barbosa

Universidade de Brasília - UnB

RESUMO

O estudo teve o objetivo de analisar os repasses da União para os demais entes federativos por meio das transferências especiais no período de 2020 a 2023. A pesquisa aborda o funcionamento dessas transferências, conhecidas como "Emendas PIX", desde sua criação até sua operacionalização, discutindo aspectos de *accountability* e transparência. A metodologia incluiu uma análise descritiva com abordagem qualitativa e quantitativa, com base em informações disponíveis nos portais de informações públicas do Governo Federal. Os resultados revelaram que essas transferências totalizaram R\$ 13,06 bilhões, beneficiando estados e municípios de todas as unidades da federação, com maior prevalência nas regiões Nordeste e Sudeste. O estudo observou uma expansão do uso das transferências especiais, em termos de valores e beneficiários, reforçando a tese de utilização para exercer influência política. Além disso, identificou-se ineficiências em *accountability* e transparência, confirmando os conflitos previstos pela Teoria da Agência. O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União implementaram medidas para aprimorar a prestação de contas e facilitar a fiscalização, promovendo maior controle social.

Palavras-chave: Transferências especiais; Emendas PIX; Orçamento impositivo; Emendas parlamentares; Orçamento Público.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1. <i>TEORIA DA AGÊNCIA</i>	5
2.2. <i>EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO</i>	6
3. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (EMENDAS PIX)	8
3.1. <i>EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 105/2019</i>	8
3.2. <i>FUNCIONAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS</i>	12
3.3. <i>ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS</i>	17
4. METODOLOGIA	20
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	23
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público desempenha um papel central na gestão das entidades governamentais, equilibrando receitas e despesas, orientando a ação dos gestores públicos e funcionando como uma ferramenta de controle administrativo. Nos diversos modelos orçamentários ao redor do mundo, o orçamento tem sido historicamente um instrumento de controle entre os poderes, especialmente entre o Executivo e o Legislativo. Na Inglaterra, por exemplo, a implementação do orçamento público pelo Parlamento visava conter a alta tributação imposta pela coroa (GIACOMONI, 2023).

No Brasil, observa-se uma transição do modelo orçamentário autorizativo para o impositivo, especialmente a partir da institucionalização das emendas parlamentares impositivas. Esse movimento ganhou força com a Emenda Constitucional nº 86 de 2015, que estabeleceu a obrigatoriedade da execução de emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, percentual posteriormente ampliado para 2% pela Emenda Constitucional nº 126/2022 (BRASIL, 2022b). A Emenda Constitucional nº 100 de 2019 (BRASIL, 2019a) estendeu essa obrigatoriedade às emendas de bancada, consolidando a tendência de maior controle do Legislativo sobre a execução orçamentária.

Dentro desse contexto, destaca-se a Emenda Constitucional nº 105 de 2019 (BRASIL, 2019d), que introduziu o artigo 166-A à Constituição Federal, estabelecendo a obrigatoriedade de destinação de recursos por meio de transferências especiais ou transferências com finalidade definida. Enquanto as transferências com finalidade definida seguem o modelo tradicional de execução orçamentária de emendas parlamentares, as transferências especiais, também conhecidas como “Emendas PIX”, introduziram maior celeridade ao processo, dispensando a celebração de convênios e transferindo os recursos diretamente aos entes federados beneficiários.

Dada a crescente utilização das transferências especiais, o presente estudo busca responder à seguinte questão: quem são os destinatários dessas transferências quando os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União? O objetivo geral da pesquisa é identificar os destinatários das transferências especiais entre 2020 e 2023, além de descrever seu funcionamento, contexto histórico e legal, e aspectos relacionados à *accountability* e transparência.

As emendas parlamentares, especialmente as de caráter impositivo, têm se tornado ferramentas cada vez mais importantes na dinâmica política, sendo usadas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo para influenciar o processo legislativo e redistribuir competências. Esse cenário provoca uma espécie de "usurpação" de competências entre os poderes, gerando confli-

tos que podem ser analisados à luz da Teoria da Agência, justifica-se, assim, a relevância desta pesquisa.

Este trabalho está estruturado em seis seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta o referencial teórico. A terceira seção examina as transferências especiais em detalhe, incluindo aspectos de *accountability* e transparência. A quarta seção trata da metodologia adotada. Na quinta seção, são analisados os resultados obtidos, e, por fim, a sexta seção oferece as conclusões e considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O enquadramento teórico empregado neste trabalho fundamenta-se na Teoria da Agência aplicada ao orçamento público, bem como na abordagem descritiva das emendas parlamentares.

2.1 Teoria da Agência

A Teoria da Agência, desenvolvida por Jensen e Meckling (1976), parte da premissa de que todos os indivíduos buscam maximizar sua utilidade econômica. Fundamentada no conceito de que o mercado é regulado por uma rede de contratos bilaterais entre agentes econômicos, incluindo empresas, governos e indivíduos, essa teoria enfatiza a importância dos relacionamentos contratuais para a dinâmica das empresas, envolvendo não apenas funcionários, mas também fornecedores, clientes e credores. Os conflitos de interesse entre a administração e os investidores podem resultar em uma alocação subótima de recursos da empresa, gerando custos adicionais (CARNEIRO, CHEROBIM, 2011).

Conforme Jensen e Meckling (1976) afirmam, a relação de agência é caracterizada como um contrato no qual uma pessoa (principal) contrata outra (agente) para executar determinado serviço em seu nome, concedendo ao agente certa autoridade para tomar decisões em seu lugar. Quando ambas as partes buscam maximizar sua utilidade, pode-se assumir que o agente nem sempre atuará no melhor interesse do principal. Para mitigar essas divergências e alinhar os interesses, o principal pode estabelecer incentivos adequados para o agente, ao mesmo tempo em que incorre em custos de monitoramento para supervisionar as atividades do agente.

O conflito de agência ocorre quando o contratado age em benefício próprio, criando um desalinhamento entre os interesses do agente e do principal. Esses problemas de agência surgem nas empresas devido ao fato de que as decisões empresariais são tomadas pelos gestores⁵

(agentes) em nome dos fornecedores de capital das empresas (principal).

Considerando a perspectiva do setor público, Magalhães (2011), ao examinar a governança em organizações públicas, destaca que a teoria da agência oferece um quadro conceitual para a compreensão das interações entre o principal (sociedade) e o agente (administrador), levando em conta a possível ocorrência de conflitos decorrentes de interesses divergentes entre as partes envolvidas.

Segundo Oliveira e Ferreira (2017), é comum que o orçamento público seja cenário de disputas de poder e apresente pouca eficiência prática, carecendo de significativa evolução para alcançar seus objetivos. Portanto, torna-se crucial uma avaliação responsável da gestão orçamentária, com o objetivo de verificar o alcance de sua finalidade, que é servir como instrumento estatal para a realização dos direitos fundamentais e para fortalecer a democracia.

Nesse contexto, Almeida (2022) ao avaliar as transferências especiais realizadas no ano de 2021, destacou que essa modalidade de emendas parlamentar embute em si, um problema de agência, em que as partes envolvidas são o parlamentar, que patrocina a emenda para a transferência de recursos, e o prefeito, que recebe os valores repassados para aplicação.

Na mesma linha, Sacramento, Raupp e Meinheim (2023, p. 426) realizaram um trabalho sob o enfoque das transferências especiais, com o objetivo de analisar a transparência no recebimento e na aplicação dos recursos públicos recebidos nessa modalidade. Os autores concluíram que o instituto das transferências especiais “acentua a assimetria informacional, favorece as relações de agência e dificulta, para os *principals* (cidadãos) e demais usuários da informação, o exercício da fiscalização e controle dos recursos financeiros executados pelos *agents* (políticos e burocratas)”.

2.2 Emendas Parlamentares ao Orçamento

As emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União são instrumentos legislativos usados por deputados e senadores para ajustar a alocação de recursos públicos conforme suas prioridades ou as necessidades regionais.

Essas emendas são classificadas quanto à iniciativa em individuais, de bancada estadual, de comissão e de relator-geral, sendo identificadas pelo Identificador de Resultado Primário (RP). As classificações são: RP 6 – individuais (execução obrigatória), RP 7 – de bancada estadual (execução obrigatória), RP 8 – de comissão, e RP 9 – de relator-geral. A Resolução CN 01/2006 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006) estabelece as diretrizes para a proposição

dessas emendas.

As emendas individuais são propostas por parlamentares de forma autônoma, enquanto as de bancada estadual são apresentadas coletivamente. As emendas de comissão são propostas por comissões do Congresso Nacional, e as do relator-geral pelo parlamentar responsável por relatar o projeto de lei orçamentária. A emenda do relator-geral, popularmente chamada de "Orçamento Secreto", surgiu legalmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei nº 13.898/2019) e foi regulamentada pela Resolução nº 2/2021-CN.

Pacelli (2024) questiona o termo “orçamento secreto”, sugerindo que “emenda sem critério” seria mais adequado, pois, embora rastreáveis no Portal da Transparência, as emendas não identificam o parlamentar beneficiado. Em dezembro de 2022, o STF julgou inconstitucional as emendas de relator-geral, restringindo-as à correção de erros e omissões. Entretanto, a EC nº 126/2022 autorizou a alocação de R\$ 9,85 bilhões por meio de emendas do relator-geral para 2023, ainda que sob novas regras.

Consulta ao Ministério do Planejamento e Orçamento, via Lei de Acesso a Informação (LAI), revelou que, devido à decisão do STF, as emendas de relator-geral de 2023 não foram identificadas na Lei Orçamentária Anual como RP 9, mas sim reclassificadas como RP 2 – Despesas Discricionárias. Essa mudança dificultou o rastreamento das emendas, tornando-as indistinguíveis das demais dotações classificadas como RP 2. O acompanhamento detalhado dessas emendas depende agora de informações específicas da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Cabe destacar que as emendas parlamentares, independente da classificação, desempenham um papel crucial no processo orçamentário brasileiro, ao permitir que os legisladores influenciem a alocação de recursos públicos. A aplicação das emendas ao orçamento público constitui um instrumento de representatividade das demandas regionais e locais na formação do orçamento público. Sob essa perspectiva, as solicitações feitas concentram-se predominantemente em infraestrutura, devido ao seu significativo impacto e visibilidade política. Além disso, os legisladores utilizam essas emendas como uma estratégia para a manutenção do apoio político, tanto de partidos quanto de grupos específicos (SILVA; FONSECA, 2023).

O quadro a seguir, elaborado a partir de pesquisas científicas, resume efeitos observados empiricamente das emendas parlamentares e seus impactos políticos.

Quadro 1: Efeitos e impactos observados empiricamente das emendas parlamentares.

Estudo	Efeitos e Impactos
Pereira e Mueller (2002); Pereira e Rennó (2007)	Os parlamentares escolhem os municípios e projetos que serão objetos das suas emendas para obter apoio político e manterem-se no poder.
Moutinho (2016)	Os recursos das emendas são pulverizados e, por muitas vezes, não representam melhorias significativas na realidade e nos municípios beneficiados.
Sanfelice (2010)	A repercussão das emendas parlamentares para reeleição é maior em municípios com população menor, uma vez que, nos grandes centros populacionais, o efeito das obras que é possível executar com os recursos das emendas é bem reduzido.

Fonte: elaborado a partir de Silva e Fonseca (2023).

Apesar da utilização política das emendas e eventuais conflitos de agência destacados no tópico anterior, há uma falsa percepção de que as emendas naturalmente representam ineficiência na aplicação dos recursos públicos ou até mesmo propina, o que não é verdade, o que se considera ser um mito, como pontua Almeida (2021).

Os recursos alocados por meio de emendas parlamentares, embora possam divergir do planejamento inicial estabelecido pelo poder Executivo em muitos casos, são direcionados à coisa pública e são geridos pela administração governamental.

3. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (EMENDAS PIX)

3.1 Emenda Constitucional nº 105/2019

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, em março de 2015, criou-se o instituto das emendas individuais impositivas. Após a promulgação da referida emenda, no mês de maio de 2015, foi apresentada no Senado Federal a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 61/2015 (SENADO FEDERAL, 2015), de autoria da então Senadora Gleisi Hoffmann.

A PEC tinha o objetivo de acrescentar os parágrafos 19 e 20 ao artigo 166 da Constituição Federal. A proposta apresentou a seguinte redação:

§ 19. As emendas individuais apresentadas ao projeto de lei do orçamento anual poderão alocar recursos diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, em subtítulo próprio, indicando o ente federativo a ser beneficiado.

§ 20. Os recursos transferidos na forma do parágrafo anterior pertencem aos respectivos entes federativos, e serão repassados diretamente, independentemente de celebração de convênio ou instrumento congêneres (SENADO FEDERAL, 2015).

A justificativa da PEC era que as emendas individuais pudessem aportar recursos di-

retamente aos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. O objetivo era desburocratizar a execução dessas emendas, além de sanar dificuldades fiscais que eram observadas na relação entre a Caixa Econômica Federal e o Tesouro Nacional, em razão da administração dos repasses pela Caixa e pela demora nos pagamentos das taxas de administração à referida instituição financeira.

A proposta legislativa também argumentava que a alocação direta de recursos aos fundos de participação conferiria maior agilidade na transferência dos recursos, com consequente redução da burocracia, além de gerar economia para a União, e ao mesmo tempo autonomia para Estados e Municípios.

Após tramitação legislativa no Senado Federal, em abril de 2019, foi aprovada uma versão que foi enviada à Câmara dos Deputados. Essa versão apresentou alterações em relação a proposta inicial de 2015, conforme texto reproduzido a seguir.

Art. 166.

§ 19. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei do orçamento anual poderão alocar recursos para transferência a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios a título de doação ou com finalidade de despesa definida.

§ 20. Os recursos transferidos na forma do § 19 não integrarão a base de cálculo da receita do Estado ou do Distrito Federal para fins de repartição, sendo que:

I – a título de doação:

a) serão repassados, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere; b) pertencerão ao ente federado no ato de sua efetiva transferência; c) serão alocados no órgão responsável pelas transferências constitucionais;

II – com finalidade de despesa definida:

a) terão sua utilização vinculada à ação definida na emenda; b) não poderão ser empregados no pagamento de despesas com pessoal, ativo e inativo, e pensionistas.

§ 21. Os recursos referidos no § 19 terão sua aplicação *fiscalizada*:

I – quando repassados a título de doação:

a) pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e b) pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

II – quando repassados com finalidade de despesa definida, pelos órgãos de controle interno federais e pelo Tribunal de Contas da União.

§ 22. *A prestação de contas da aplicação dos recursos referidos no § 19 será feita em conformidade com os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes quanto à apreciação dos atos de gestão no âmbito dos respectivos entes federados. (SENADO FEDERAL, 2019a) (grifos do autor)*

Destaca-se da redação aprovada no Senado Federal que houve uma divisão entre duas modalidades de transferência, uma a “título de doação” e outra “com finalidade de despesa definida”, sendo que para a primeira seria dispensada a utilização de convênio ou instrumento congênere e os valores passariam a ser do ente receptor no momento da transferência. Por sua

vez, a transferência com finalidade definida, seguiria as regras já existentes para as emendas individuais. Além disso, a proposta também indicava de quem era a competência para fiscalizar os recursos, sendo que nos repasses a “título de doação” ficariam a cargo dos órgãos de controle interno e externo dos entes recebedores, e nas transferências “com finalidade de despesa definida” a competência seria dos órgãos da União.

A proposta foi recebida na Câmara dos Deputados, e atribui-se o número de PEC nº 48/2019. A PEC tramitou na Câmara, com destaque à Comissão Especial instituída para discutir a proposta. Conforme consta no parecer da Comissão Especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019), foram realizadas audiências públicas e um Seminário na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que contaram com a participação das partes diretamente interessadas na matéria, a saber: representantes da área econômica do Poder Executivo, da Caixa Econômica Federal, do Tribunal de Contas da União e de Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, inclusive as respectivas associações, Prefeitos e Vereadores e as entidades que congregam os interesses dos Municípios, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Municipal de Prefeitos – FNP.

A Comissão Especial aprovou parecer com texto substitutivo. Algumas mudanças merecem destaque. Primeiro, a PEC passou a ter o objetivo de acrescentar o art. 166-A, em vez de alterar o art. 166. Segundo, o nome da transferência "a título de doação" foi alterado para transferência "especial". Terceiro, o valor repassado não poderá ser usado para despesas com pessoal (ativos e inativos) ou com o serviço da dívida. Além disso, esses valores não integrarão a receita dos entes recebedores para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, e de endividamento.

Outro destaque é a fixação de um percentual mínimo de 70% das transferências especiais para despesas de capital. A justificativa é que o histórico mostrava a crescente preferência dos parlamentares por emendas com despesas de custeio, que passaram de 13% em 2014 para 49% em 2019, devido ao imbróglio burocrático considerável para despesas de capital, que resultou em muitas obras inacabadas.

Nesse sentido, constou o seguinte argumento no parecer da Comissão Especial sobre as emendas parlamentares individuais: “por não terem natureza recorrente no tempo, não devem financiar despesa de natureza recorrente, para não comprometerem os futuros orçamentos, daí a preferência pela sua aplicação em investimentos de interesse da população local” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Cumprir informar que na tramitação na Câmara, tentou-se, por intermédio de emenda ao

projeto, incluir também as emendas de bancada estadual, fato que foi negado.

Mascarenhas (2023) avalia que a motivação para a criação das transferências especiais foi amplamente discutida no Congresso Nacional, e prevaleceu seus benefícios. Conforme o autor, a arquitetura simplificada desses repasses apresenta as seguintes vantagens: a) destrava a excessiva burocracia das transferências voluntárias; b) reduz a quantidade de obras paralisadas ou inacabadas devido à burocracia; c) incentiva gestores a investir em infraestrutura e equipamentos públicos para estimular a economia local; e d) reduz os custos de gestão pela Caixa Econômica Federal, cuja taxa de administração variava de 2,5% a 11,7% sobre o valor das emendas.

Portanto, o texto do substitutivo aprovado na Câmara, retornou ao Senado Federal, que aprovou o texto oriundo da outra casa legislativa, com exceção dos parágrafos que apontavam os órgãos competentes para fiscalizar as transferências, pois conforme consta no Parecer (SF) nº 164, de 2019 (SENADO FEDERAL, 2019b), emitido no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), concluiu-se que a “Proposta de Emenda à Constituição não parece ser o melhor instrumento para inovar nas normas de controle e de fiscalização da execução orçamentária”.

Dessa maneira, em 12 de dezembro de 2019 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 105 (BRASIL, 2019d), que incluiu o art. 166-A na Carta de 1988, com a redação transcrita a seguir, e previsão de validade a partir de 1º de janeiro de 2020.

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

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

A EC nº 105/2019 (BRASIL, 2019d) também previu, em seu art. 2º, que no primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação da Emenda Constitucional (ano de 2020), ficaria assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% dos recursos relativos a transferências especiais.

Há quem entenda que o texto da EC nº 105/2019 (BRASIL, 2019d) é inconstitucional por interferir na separação dos poderes, uma vez que o chefe do executivo perde a prerrogativa de propor como parte dos recursos será utilizada no orçamento federal, não podendo nem sugerir como será a execução de uma parcela do orçamento. Além disso, embora o recurso passe a ser do ente receptor no momento da transferência, ele não tem a liberdade de utilizá-lo como desejar, ao contrário dos demais recursos não vinculados, devido à regra que fixa percentuais mínimos para execução como despesa de capital. Esse fato configuraria uma afronta ao princípio federativo. Sobre a análise da inconstitucionalidade, Chaves (2020, p. 11) apresenta as considerações a seguir.

A questão constitucional é bem complexa e chega a ser caricata: a EC nº 105 ofende a separação de Poderes quando suprime faculdades do Presidente da República e as transfere para deputados e senadores, ao tempo em que insulta o princípio federativo em via dúplice: obriga a União a “doar” recursos seus para os entes subnacionais e subjuga a autonomia desses aos desígnios da “doadora” (a bem dizer, dos parlamentares federais), determinando-lhes como devem ser empregados os valores que, pela Emenda, lhes pertencem. É um caso singular de esquizofrenia constitucional.

Por outro lado, Mascarenhas (2023) analisou os mecanismos das transferências especiais e concluiu que não há violação às cláusulas pétreas (§4º do art. 60 da CF/88), nem nas restrições relacionadas ao pacto federativo e separação de poderes. O autor destaca que o Supremo Tribunal Federal tende a ser autocontido em questões constitucionais, ao evitar interpretações ampliativas das cláusulas pétreas. Até o momento, não há decisões da corte com trânsito em julgado sobre a inconstitucionalidade das transferências especiais.

3.2 Funcionamento das Transferências Especiais

Antes da implementação do instituto das transferências especiais, as emendas individuais impositivas requeriam a celebração de convênios ou instrumentos similares com entidades pú-

blicas do governo federal, geralmente os Ministérios, por meio do agente financeiro do governo, que é a Caixa Econômica Federal. Esse procedimento guarda semelhanças com o que ainda persiste para as Transferências com Finalidade Definida, particularmente quando seguem o rito das transferências voluntárias, regulamentado pelo artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

A Caixa Econômica Federal desempenha um papel preponderante em diversas etapas do processo, incluindo a transferência dos valores, a gestão bancária das contas específicas designadas para o recebimento dos recursos, a fiscalização da aplicação dos recursos, os processos de enquadramento e análise da engenharia, a verificação dos resultados dos processos licitatórios, o acompanhamento da execução físico-financeira, bem como eventuais reprogramações contratuais. Conforme destacado por Costa (2020, p. 21), a instituição financeira “exerce um papel fundamental de controle e oferece maior eficiência e eficácia na aplicação regular dos recursos para que estes realmente alcancem seus objetos e objetivo final, garantindo que a população realmente seja alcançada pelos benefícios imediatos de tais recursos”.

Inicialmente, os congressistas efetuavam a indicação de suas emendas individuais por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Posteriormente, procediam ao registro dos dados correspondentes no SICONV (atualmente denominado TransfereGov). A partir desse ponto, as indicações eram submetidas à análise pelos órgãos federais, os quais, por fim, deliberavam sobre sua aprovação ou rejeição, bem como sobre a necessidade de complementação ou ajuste (COSTA, 2020).

No caso de aprovação das emendas, procedia-se então à celebração do convênio (ou outro instrumento equivalente), na sequência o correspondente empenho, devendo esta operação ser concluída até o último dia útil do exercício financeiro. A partir desse momento, tornava-se viável a realização dos procedimentos subsequentes, a saber: a autorização para a realização de licitação, contratação, início das atividades objeto do contrato, liberação dos recursos empenhados, efetuação de pagamentos e execução dos serviços. Todos esses processos são passíveis de fiscalização e monitoramento por intermédio da Caixa Econômica Federal.

Nesse contexto, as transferências especiais representaram uma inovação significativa no processo, uma vez que os valores são repassados diretamente ao ente federado beneficiado, sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento similar. Isso resulta em um processo mais ágil em comparação com o descrito anteriormente, o que levou ao apelido popular de "Emendas PIX", em referência às transferências instantâneas entre contas correntes gerenciadas pelo Banco Central do Brasil.

A comparação com o instrumento do Banco Central é considerada hiperbólica, pois, embora represente um processo mais ágil em relação ao método anterior, ainda possui seus trâmites burocráticos, como será detalhado a seguir. Além disso, ressalta-se que, ao ocorrer a efetiva transferência financeira, os recursos passam a ser de responsabilidade do ente federado, o que implica que, além da agilidade na transferência, o ente não está sujeito aos mesmos procedimentos durante a execução e na prestação de contas. Essa discrepância pode gerar desafios em relação à *accountability*, tema que será mais profundamente explorado no próximo tópico desta seção.

Nesse contexto, Almeida (2022) afirma que as transferências especiais colocam deputados e senadores diante de um *trade-off*: para disponibilizar recursos de modo mais ágil, é necessário aceitar alguma incerteza quanto à possibilidade de que a despesa seja realizada para atender a objetivos diferentes daqueles preferidos pelo parlamentar. Caso contrário, para assegurar que o recurso seja aplicado com um determinado objetivo, deve-se contentar com um processo menos célere, característico das transferências com finalidade definida.

As normas de execução orçamentária e financeira das transferências especiais a Estados, Distrito Federal e Municípios foram estabelecidas pela Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411 (BRASIL, 2021), de 15 de junho de 2021. Anualmente, são editadas portarias sobre procedimentos e prazos para a operacionalização das emendas parlamentares.

Além dos Deputados e Senadores, responsáveis por indicar os beneficiários das emendas, atuam no processo de execução das transferências especiais, no âmbito do Poder Executivo Federal: a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Subsecretaria de Gestão, Tecnologia da Informação e Orçamento (SGTO) da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), e a Secretaria Especial de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI). Na sequência serão detalhados os processos de execução, conforme descrito na Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021 (BRASIL, 2021).

Inicialmente, destaca-se que os recursos recebidos por transferência especial devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente beneficiário, diferentemente das transferências com finalidade definida, cuja aplicação deve ocorrer nas áreas de competência constitucional da União. Em ambos os casos, conforme o § 16 do art. 166 da Constituição, as transferências ocorrerão independentemente da adimplência do ente federado beneficiário.

O procedimento começa com a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) e as respectivas emendas parlamentares. Em seguida, a SOF abre o módulo de Emendas Individuais do SIOP para indicações. O parlamentar deve indicar ou atualizar os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade, dentro do prazo estabelecido pelo órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, observando a lei de diretrizes orçamentárias. A distribuição das emendas de transferência especial entre os beneficiários deve observar, por autor, no mínimo setenta por cento da quota para despesas de capital (investimentos e inversões financeiras).

Após a edição do Decreto de Contingenciamento, que estabelece a programação orçamentária e financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal, é aberta uma nova janela para os parlamentares revisarem suas prioridades, se desejarem. O SIOP então disponibiliza a lista de beneficiários, os valores a serem transferidos e a ordem de prioridade à Plataforma TransfereGov (chamada "+Brasil" até dezembro de 2022).

Posteriormente, a Plataforma TransfereGov notifica o beneficiário da existência de recursos a serem repassados na modalidade transferência especial. O beneficiário terá a competência de dar ciência da emenda, indicar o banco e a agência para movimentação dos recursos e informar o e-mail institucional da Câmara Municipal, Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa, conforme o ente federado, na Plataforma.

As contas bancárias para movimentação das transferências especiais devem ser, preferencialmente, isentas de tarifas bancárias. A Plataforma TransfereGov envia automaticamente os dados bancários ao Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

A próxima etapa envolve a avaliação de impedimentos de ordem técnica para a execução das transferências especiais, que podem ser: a) omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda no SIOP; b) não indicação de instituição financeira pelo ente beneficiado na Plataforma TransfereGov; e c) outras razões técnicas justificadas. Quando identificados, os impedimentos devem ser resolvidos nos prazos estabelecidos para prosseguir com o processo.

Após a verificação e a confirmação de que não há impedimentos técnicos, a Plataforma TransfereGov gera as minutas das notas de empenho e as disponibiliza à Secretaria do Tesouro Nacional, que as envia ao SIAFI para emissão. A Plataforma não gera minutas de notas de empenho para beneficiários sem valor priorizado pelo autor. Além disso, a partir da emissão da nota de empenho, não são permitidos ajustes nas emendas. Toda execução orçamentária e financeira do processo ocorre na Ação Orçamentária "0EC2", que é específica das transferências especiais. Cumpre informar que a ação faz parte da classificação programática da despesa pública.

Em seguida, a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República solicita a liberação de recursos financeiros ao órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, a STN, para pagamento das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória na modalidade de transferência especial.

O valor da emenda a ser transferido é calculado automaticamente pela Plataforma TransfereGov, conforme rateio proporcional dos valores empenhados, observada a ordem de prioridade definida pelo autor. O rateio proporcional é a razão entre o saldo de valores empenhados do autor da emenda e o somatório atualizado do saldo de valores empenhados de todos os autores. Assim, o valor disponibilizado para cada parlamentar é o produto do rateio calculado pelo valor total de recursos disponibilizados, aplicando-se a regra de rateio a cada disponibilização de recursos até que toda a necessidade de recurso seja suprida.

Como a apuração dos valores segue um critério objetivo de rateio, não há espaço para negociações políticas específicas relacionadas à liberação das Transferências Especiais, já que os valores são repassados proporcionalmente a todos os parlamentares que fizeram indicações no módulo de Emendas Individuais do SIOP.

Por fim, a Plataforma TransfereGov disponibiliza à STN as informações para encaminhamento ao SIAFI das minutas de Documentos Hábil (DH), que são documentos de sistema que possibilitam o pagamento dos valores calculados para cada beneficiário. Com saldos a pagar, dotação orçamentária e disponibilidade de recursos financeiros, a STN repassa os valores apurados pela regra de rateio aos entes federados beneficiários por meio de Ordens Bancárias (OB). A Plataforma notifica o autor da emenda, o beneficiário e sua respectiva Câmara Municipal, Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa sobre o envio de recursos.

A partir da LDO da União de 2023 – Lei nº 14.436/2022 (BRASIL, 2022a), o Poder Executivo do ente beneficiado fica obrigado a comunicar ao respectivo Poder Legislativo, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, além de dar ampla publicidade. A LDO de 2024 – Lei nº 14.791/2023 (BRASIL, 2023) – ampliou essa obrigatoriedade para incluir a comunicação ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao respectivo Tribunal de Contas do Estado (TCE) ou Tribunal de Contas do Município (TCM). Além disso, os entes devem registrar as contratações públicas realizadas no Portal Nacional de Contratações Públicas, previsto no art. 174 da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, em resposta à tragédia climática ocorrida no Rio Grande do Sul em maio de 2024, foi incluído o § 6º no art. 77 da LDO 2024, com a seguinte redação: “as despesas financiadas por recursos oriundos das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da

Constituição terão prioridade na execução quando destinados a municípios em situação de calamidade ou de emergência em saúde pública reconhecida pelo Poder Executivo federal”.

3.3 Accountability e transparência das Transferências Especiais

Partindo do pressuposto de que *accountability* é um conjunto de processos que obriga o gestor a prestar contas e ser responsabilizado por suas ações, as transferências especiais têm sido polêmicas desde a gênese da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional que as originou. A mesma polêmica se observa em relação ao processo de transparência dos valores utilizados pelos entes beneficiários dessas transferências.

Ainda na tramitação da PEC nº 48/2019, que deu origem à Emenda Constitucional nº 105/2019 (BRASIL, 2019d), havia divergências significativas. De um lado, os parlamentares defendiam a PEC como a "PEC da Eficiência", ao argumentar que as transferências especiais reduziriam a burocracia e acelerariam o repasse de valores aos entes, facilitando a execução e término de obras e serviços. Por outro lado, o Ministério Público Federal (MPF) a chamava de "PEC da Corrupção", ao alegar que o repasse direto de recursos enfraqueceria o combate à corrupção ao dispensar etapas e instrumentos de controle utilizados em transferências voluntárias, por exemplo (COSTA, 2020).

Mascarenhas (2023) ressalta que, ao comparar as duas modalidades de emendas individuais impositivas, as transferências especiais conferem maior celeridade e menor controle procedimental, oferecendo menor *accountability* pelo parlamentar, pois deixam ao ente receptor a decisão sobre onde aplicar os recursos. Em contraste, as transferências com finalidade definida têm um rito mais demorado e maior controle procedimental pelos órgãos de fiscalização. Nessa modalidade, o parlamentar pode decidir previamente o objeto da despesa (especificado no orçamento) e exigir maior transparência e prestação de contas por parte dos beneficiários, resultando em maior *accountability*.

Nesse contexto, Sacramento, Raupp e Meinheim (2023) analisaram a transparência da execução de transferências especiais em Municípios de Santa Catarina no exercício de 2021. Os resultados confirmaram os pressupostos da pesquisa, a saber: que a modalidade de transferência especial confirma os preceitos da teoria da agência ao acentuar a assimetria informacional e ao dificultar a fiscalização e o controle dos recursos financeiros executados.

Um aspecto que favoreceu as controvérsias sobre as transferências especiais é a falta de clareza sobre os responsáveis pela fiscalização dos recursos. Enquanto nas transferências com

finalidade definida havia consenso de que a competência permanecia com os órgãos de controle interno federais e o Tribunal de Contas da União (TCU), a dúvida sobre as transferências especiais persistia. Conforme já comentado, na tramitação da PEC nº 48/2019, havia previsão de quem seriam os órgãos responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos oriundos das emendas individuais impositivas. Contudo, esses parágrafos foram retirados do texto na CCJ do Senado Federal. A questão foi resolvida em 2023 pelo Acórdão nº 518/2023 TCU-Plenário (TCU, 2023). A seguir, reproduz-se a decisão da corte de contas a respeito da fiscalização das transferências especiais.

9.2.1. a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas;

9.2.2. a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União;

9.2.3. a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será feita pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa a ser editada pelo TCU, dispensada a prestação de contas para esse fim específico e reservadas as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização sobre a aplicação dos recursos;

9.2.4. se for verificado o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, o TCU poderá instaurar processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado pelo débito decorrente do desvio para finalidade irregular ou da não comprovação da regularidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou o ato infringente, comissivo ou omissivo. (grifos do autor)

Desse modo, a fiscalização das despesas com transferências especiais cabe aos órgãos de controle dos entes recebedores, enquanto a verificação do cumprimento das condicionantes é de responsabilidade do sistema de controle federal. O cumprimento das condicionantes deve ser registrado na Plataforma TransfereGov, dispensando a prestação de contas específica, mas mantendo as competências dos tribunais locais na fiscalização. O descumprimento das condicionantes pode levar à instauração de processo de tomada de contas especial pelo TCU, com responsabilização e possíveis sanções ao gestor.

As condicionantes previstas no art. 166-A da CF/88 que devem ser avaliadas pelo sistema de controle federal são as seguintes: a) não utilizar os recursos para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas (§ 1º, inciso I); b) não usar os recursos para o pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida (§ 1º, inciso II); c) aplicar os recursos exclusivamente em programações finalísticas das áreas de

competência do Poder Executivo local (§ 2º, inciso III); e d) usar pelo menos 70% (setenta por cento) dos recursos em despesas de capital (§ 5º).

Contudo, uma fragilidade para fins de fiscalização é que no art. 19 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021 (BRASIL, 2021), havia apenas a discricionariedade do ente poder registrar na Plataforma, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos, quando o ideal é que isso fosse obrigatório.

A situação foi atacada, em partes, no § 4º do artigo 83 da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024), que previu o ente beneficiário deve comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transferegov.br até 31 de dezembro de 2024, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização administrativa, cível e penal do gestor.

No intuito de reforçar a fiscalização dos recursos, a mesma lei trouxe no § 5º do artigo 83 a previsão de que “para fins de controle da aplicação dos recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais, poderão ser realizados acordos de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os respectivos TCE e TCM”. Em consulta realizada ao TCU, via Lei de Acesso à Informação, em maio de 2024, foi solicitado o registro de algum acordo de cooperação técnica baseado nesse dispositivo. A resposta, datada de 27/05/2024, informou que os acordos de cooperação firmados pelo tribunal estão disponíveis em sua página eletrônica, mas nenhum acordo com essa finalidade foi localizado.

Nesse contexto, cumpre relembrar que a LDO, conforme exposto no tópico anterior, também obriga os entes recebedores a comunicarem o legislativo e os tribunais de contas locais, bem como o TCU, no prazo de trinta dias, sobre o valor recebido e o respectivo plano de ação. Além disso, as contratações públicas realizadas devem ser registradas no Portal Nacional de Contratações Públicas. Essas medidas também fomentam uma melhor fiscalização.

O Acórdão nº 518/2023 TCU-Plenário determinou que o tribunal editasse uma Instrução Normativa para regulamentar a fiscalização dos recursos repassados via transferências especiais. Esse documento foi a Instrução Normativa – TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024 (TCU, 2024). Destaca-se a seguir as principais medidas trazidas pela norma.

- O ente federado beneficiado deve notificar no prazo 30 dias o conselho local ou instância de controle social da área finalística sobre o recebimento dos recursos, em linha com o previsto nas LDOs de 2023 e 2024.

- Os recursos recebidos devem ser movimentados em uma conta corrente específica para

19

cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, vedada a transferência financeira para outras contas correntes.

- Em até 60 dias após o recebimento dos recursos, o ente deve inserir na plataforma Transferegov informações sobre a programação finalística, incluindo descrição do objeto, estimativa financeira, classificação orçamentária e prazo para conclusão.

- Foram estabelecidos prazos de execução do objeto de acordo com o volume de recursos recebidos: 36 meses para até R\$ 2,5 milhões; 48 meses para valores entre R\$ 2,5 e 5 milhões; e 60 meses para valores acima de R\$ 5 milhões.

- O relatório de gestão deve ser inserido na plataforma Transferegov até 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado anualmente. Deve conter documentação relacionada aos procedimentos administrativos, contratos celebrados, notas fiscais, extratos bancários, entre outros.

Essas medidas visam conferir maior transparência à execução das transferências especiais, ao facilitar a fiscalização, embora deva-se acompanhar se não vão gerar entraves à execução, de forma a burocratizar o processo, o que foge do objetivo do legislador ao criar as transferências especiais.

Outro ponto que facilita a transparência é a Portaria STN nº 710/2021 (STN, 2021), a qual estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por estados, Distrito Federal e municípios. A classificação por fonte alcança a receita e a despesa orçamentária e visa agrupar receitas com as mesmas normas de aplicação da despesa. Para as transferências especiais, foi criada a fonte de recursos "706 – Transferência Especial da União", que deve ser usada para controlar os recursos transferidos pela União, oriundos de emendas individuais impositivas, na modalidade de transferência especial.

Além disso, a STN também realizou, no final de 2023, um *hackathon* – maratona de programação destinada a buscar soluções digitais para problemas organizacionais. Um dos desafios do evento envolvia o desenvolvimento de tecnologias para a tokenização das transferências especiais visando otimização, transparência e rastreabilidade. A proposta vencedora combinou DREX (moeda digital desenvolvida pelo Banco Central) e *blockchain*. Portanto, essa pode ser uma medida adicional para sanar problemas de *accountability* e transparência das transferências especiais (STN, 2023).

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa é caracterizada como descritiva, cujo objetivo principal é descrever as características de determinadas populações ou fenômenos específicos, bem como estabelecer relações entre as variáveis (Gil, 2024).

De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013), a pesquisa descritiva responde a questões de "o que é" e "como é" um fenômeno, fornecendo uma base sólida para estudos posteriores que podem buscar entender o "porquê" desses fenômenos. Dessa forma, a pesquisa descritiva é essencial para mapear e delinear características e padrões dentro de um campo de estudo específico. A análise dos dados será realizada com abordagens qualitativas e quantitativas.

Assim, a pesquisa visa descrever o funcionamento dos repasses feitos da União aos entes federativos, por meio das transferências especiais.

Para tal, analisou-se os valores repassados aos entes federados via transferência especial no período de 2020 a 2023, estratificando-os em valores autorizados, empenhados e pagos; por Municípios e Estados; por regiões do país; e por ano. Além disso, foram avaliadas informações sobre o número de ordens bancárias emitidas, os planos de ação e suas respectivas situações, a instituição financeira utilizada para os repasses e a natureza das despesas. Também foi realizada uma análise comparativa entre os valores das transferências especiais e as demais emendas parlamentares.

O período escolhido inicia-se em 2020, por ter sido o primeiro exercício em que se utilizou o instituto das transferências especiais, e se estende até 2023, por ser o último exercício com informações completas, quando da elaboração deste estudo.

Optou-se por trabalhar somente com dados públicos, utilizando três fontes de informações, a saber: o portal Siga Brasil¹ do Senado Federal, especificamente o Painel de Emendas; o Painel Parlamentar² e o Painel TransfereGov³, gerido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI); e o Portal Tesouro Transparente⁴ da Secretaria do Tesouro Nacional, no Painel de Transferência a Estados e Municípios. Cumpre informar que o Portal da Transparência do Governo Federal também apresenta informações sobre as transferências especiais, porém, esses dados já estão presentes nos outros portais utilizados pela pesquisa.

Para obter informações relativas aos valores autorizados, empenhados e pagos das

1 Disponível em: https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html

2 Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>

3 Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html>

4 Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>

transferências especiais, bem como o número de emendas, utilizou-se os dados do portal Siga Brasil, aplicando os seguintes filtros: Emenda (Ano), com os anos de 2020 a 2023 selecionados; o campo “Transferências Especiais” marcado, o que indica que serão retornados os dados da Ação Orçamentária “0EC2” relativa às Transferências especiais; e alternou-se entre as opções “Autorizado”, “Empenhado” e “Pago + RP Pago (Empenho)”. Nos filtros o RP, significa restos a pagar. É importante ressaltar que o portal também apresenta uma opção de “Despesa Executada”, mas os valores são os mesmos já refletidos na seleção “Empenhado”.

No portal Siga Brasil foram coletadas, ainda, as informações gerais sobre as emendas parlamentares, focando-se nos valores empenhados e pagos. As coletas foram realizadas ano a ano, de 2020 a 2023. Para cada ano foram selecionados os seguintes filtros: “Ano Execução”, informando o respectivo ano; a opção “Todos os valores”; e alternou-se entre as opções “Empenhado” e “Pago + RP Pago (Empenho)”. Essa consulta o retorna os valores detalhados por tipos de emenda, que variam em: “Individual”, “Relator (RP 9)”, “Bancada Estadual (RP 7)”, “Comissão (RP 8)”, e “PLOA, Demais Emendas e Créditos”. Para fins de apresentação dos resultados, a categoria “PLOA, Demais Emendas e Créditos” foi nomeada como “Demais”.

Cabe destacar que as transferências especiais são um tipo de emenda individual. Sendo o tema central da pesquisa, optou-se por destacá-las na apresentação das informações. Destarte, serão exibidas as informações das transferências especiais e as “Individuais com Fin. Definida”, que representa a outra modalidade de emenda individual. Como os filtros indicados retornam os valores agregados das emendas individuais, e em seleções anteriores já foi possível apurar o valor específico das transferências especiais, para apurar o valor das transferências com finalidade definida, subtraiu-se dos valores totais das emendas individuais as transferências especiais.

No portal do Tesouro Transparente, especificamente no tópico “Consolidado Nacional – Estados e Municípios”, coletou-se os valores detalhados por ente federativo. Nos filtros foram selecionados os anos de 2020 a 2023, além de marcar “Sim” na *grid* relativa à “Transferência Especial”. O painel retorna a informação em formato de tabela, gráfico ou figura, detalhados em Municípios e Estados. As informações deste portal, trazem valores pagos, incluindo restos a pagar pagos naquele exercício. Além disso, o portal disponibiliza para *download* uma planilha eletrônica, em formato “csv”, com os dados abertos de todos os pagamentos realizados, a qual serviu de insumo para também detalhar as informações por entes federativos e regiões do país, bem como extrair o número de ordens bancárias emitidas.

Por sua vez, no portal Painel Parlamentar do MGI foram extraídas informações relativas a números de Planos de Ações das Emendas Especiais, a situação desses planos de trabalhos e

o detalhamento por tipo de despesa (custeio ou investimento). Foram utilizados os seguintes filtros: “Ano da Emenda”, em que se selecionou os anos de 2020 a 2023; e “Modalidade” em que se indicou “Especial”, que se refere às transferências especiais. O Painel TransfereGov, também gerido pelo MGI, foi utilizado para obter detalhes das informações dos planos de trabalho e dos relatórios de gestão cadastrados na plataforma. Os filtros aplicados foram semelhantes: "Ano Transferência", com a indicação dos anos de 2020 a 2023; e "Tipo Transferências", selecionando-se "Transferência especial".

Além disso, os dados populacionais dos municípios foram coletados a partir do Censo de 2022, conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados foram analisados juntamente com o valor total das transferências repassadas aos municípios para calcular o coeficiente de correlação de Pearson (r). Além disso, foram obtidos da base de dados do IBGE os valores do Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com o objetivo de calcular o coeficiente de correlação. Vale ressaltar que o coeficiente de correlação de Pearson mede a força e a direção da relação linear entre duas variáveis, variando de -1 (correlação negativa perfeita) a 1 (correlação positiva perfeita), sendo 0 indicativo de ausência de correlação linear (TRIOLA, 2015).

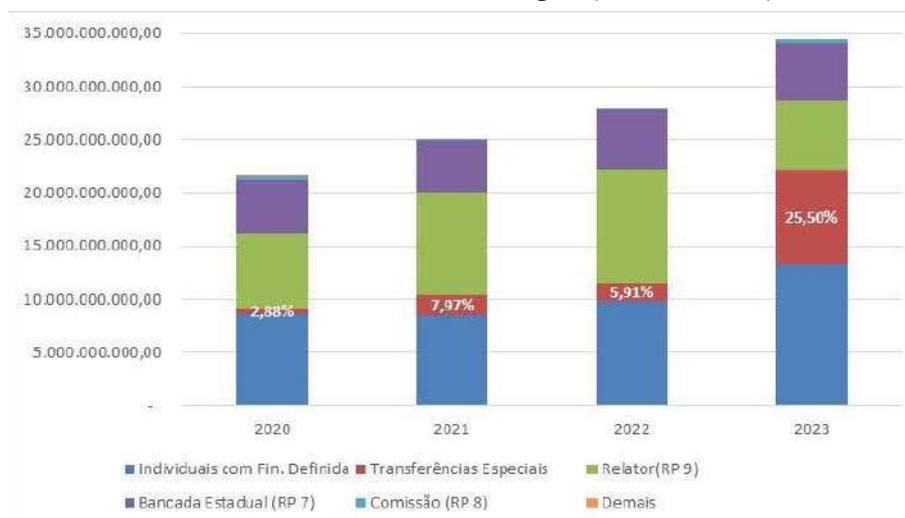
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os dados da pesquisa foram coletados entre os dias 13 de maio a 2 de junho de 2024. Os resultados apontam que, no período de 2020 a 2023, foram abertas 2.810 emendas parlamentares individuais, repassadas aos entes federados por meio de transferências especiais. Destaca-se que uma mesma emenda pode beneficiar mais de um ente e se estender por mais de um exercício financeiro.

A primeira análise realizada comparou as transferências especiais com outras emendas parlamentares. Os dados mostram que as transferências especiais estão ganhando cada vez mais relevância. Conforme a figura a seguir, que apresenta os valores pagos (incluindo restos a pagar – RP), essas emendas passaram de 2,88% em 2020 para 25,50% em 2023. As transferências com finalidade definida, outra modalidade de emendas individuais impositivas, também cresceram no período. As emendas de bancada estadual e as de comissão permaneceram estáveis. Por sua vez, as emendas de relator marcadas com RP 9 estavam em crescimento, mas reduziram em 2023. Os valores do último período são relativos a restos a pagar de exercícios anteriores, pois, conforme comentado no referencial teórico desta pesquisa, esse tipo de emenda foi considerado

inconstitucional pelo STF ao final de 2022.

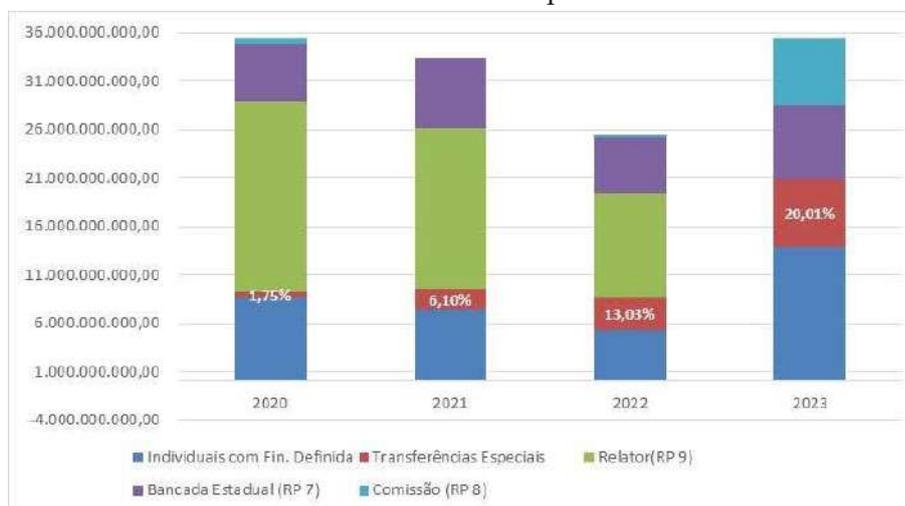
Figura 3: Emendas Parlamentares – Valores Pagos (incluindo RP).



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil.

A figura a seguir apresenta a mesma comparação, mas considerando os valores empenhados. Em 2023, não há novos empenhos para emendas de relator, marcadas como RP 9. As informações sugerem que as emendas, anteriormente destinadas a esse formato, passaram a ser transferidas por meio de emendas individuais, seja por transferências especiais, seja por aquelas com finalidade definida. No entanto, é importante lembrar que a EC nº 126/2022 (BRASIL, 2022b) previu R\$ 9,8 bilhões para emendas de relator para 2023. Conforme informado pelo MPO, esses valores foram previstos na LOA de 2023 como RP 2 (despesas discricionárias) e, devido à dificuldade de identificação, não foram incluídos na presente análise.

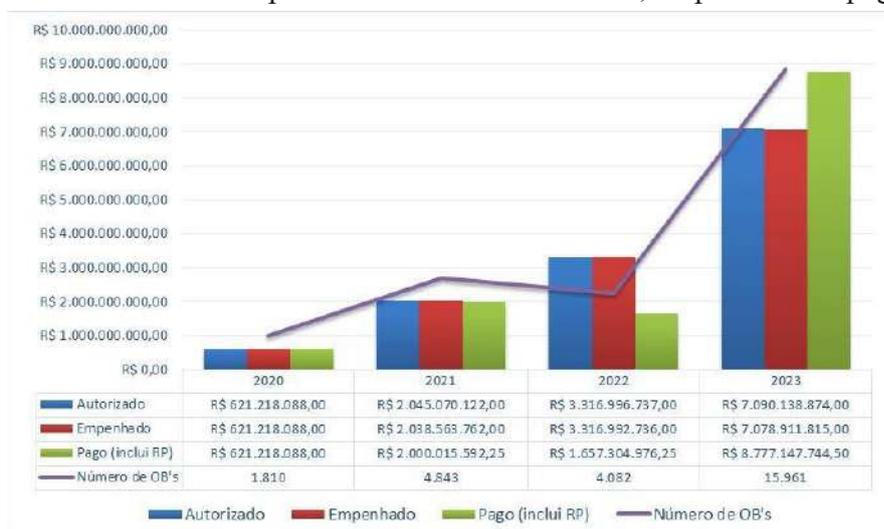
Figura 4: Emendas Parlamentares – Valores Empenhados.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil.

As transferências especiais foram analisadas de forma destacada, avaliando os valores autorizados na Lei Orçamentária Anual, empenhados e pagos (incluindo Restos a Pagar – RP). Os valores apresentaram crescimento de 2020 a 2023, exceto os valores pagos, que reduziram em 2022 devido à inscrição de R\$ 1,69 bilhões em restos a pagar, decorrente da impossibilidade de pagamento no período eleitoral. Esses restos a pagar foram efetivamente pagos em 2023. A figura a seguir demonstra essas informações. Destaca-se que o número de ordens bancárias (OB) acompanha a tendência dos valores pagos, uma vez que são documentos de pagamento.

Figura 5: Transferências especiais – valores autorizados, empenhados e pagos (R\$).



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil e do Tesouro Transparente.

Ao longo do período estudado, as transferências especiais alcançaram 5.214 entes federados, sendo 5.188 municípios e 26 estados (incluindo o Distrito Federal). O estado de Tocantins foi o único que não recebeu essas transferências, e Palmas foi a única capital não contemplada. No entanto, vários municípios de Tocantins receberam valores. A tabela a seguir apresenta o número de entes federados beneficiados por ano, detalhando estados e municípios. Observa-se um aumento de 261% no número de entes beneficiados entre 2020 e 2023.

Tabela 1: Número de entes beneficiados no período de 2020 a 2023.

Ano	2020	2021	2022	2023
Estados	17	23	21	26
Municípios	1.325	2.898	2.540	4.819
Total	1.342	2.921	2.561	4.845

Fonte: elaboração própria a partir de informações do Tesouro Transparente.

Esse aumento significativo no número de entes beneficiados pode ser explicado por diversos fatores. Uma explicação é a estratégia dos parlamentares de ampliar sua influência política no maior número de entes, sobretudo municípios. Com o aumento do volume de recursos repassados via transferência especial, os parlamentares podem ter encontrado uma oportunidade de fortalecer sua presença e apoio em diversas localidades, o que pode ser visto como uma forma de garantir votos e apoio político, sobretudo em cidades de menor população, conforme constatou Sanfelice (2010).

A tabela a seguir apresenta os valores pagos de transferências especiais no período estudado, de 2020 a 2023, discriminados por Unidade da Federação (UF), somando os entes estaduais e municipais. No acumulado do período, foram pagos R\$ 13,06 bilhões, e a unidade que mais recebeu valores foi Minas Gerais (MG), seguida de São Paulo (SP) e Bahia (BA).

Tabela 2: Valores pagos (incluindo RP) de transferências especiais por Unidade da Federação.

UF	2020	2021	2022	2023	Valor
MG	82.236.312,00	273.656.832,30	178.575.231,20	787.400.802,50	1.321.869.178,00
SP	53.040.908,00	168.998.539,15	163.890.858,85	805.656.162,00	1.191.586.468,00
BA	44.160.454,00	182.226.336,15	144.499.177,85	719.693.590,00	1.090.579.558,00
PR	59.255.404,0	160.604.735,0	104.405.552,00	516.139.894,00	840.405.585,00
RS	23.165.794,00	74.934.224,00	89.492.639,50	506.317.952,50	693.910.610,00
CE	20.560.454,0	100.148.940,60	79.018.073,40	393.796.172,00	593.523.640,00
PE	14.743.409,00	86.717.451,00	74.664.198,50	393.784.560,50	569.909.619,00
SC	48.032.043,00	81.064.463,55	64.950.924,95	345.417.796,50	539.465.228,00
PA	21.883.584,0	84.214.094,60	68.279.426,90	341.925.124,50	516.302.230,00
MA	5.800.000,00	34.114.844,00	69.856.137,50	403.281.239,50	513.052.221,00
GO	23.332.855,00	77.785.041,00	55.562.323,50	299.763.049,50	456.443.269,00
PI	28.911.589,00	79.194.409,00	50.742.108,00	288.803.276,00	447.651.382,00
RR	29.683.907,00	73.075.535,00	38.016.228,00	244.574.937,00	385.350.607,00
RJ	4.500.000,00	55.450.853,80	54.534.900,20	268.782.940,00	383.268.694,00
AP	26.996.224,00	65.585.163,00	44.168.066,50	241.898.354,50	378.647.808,00
PB	15.670.454,00	42.933.917,55	42.565.094,45	272.899.454,00	374.068.920,00
TO	27.495.454,00	52.938.965,00	42.215.526,00	244.880.146,00	367.530.091,00
RO	10.150.000,00	44.129.978,00	39.901.027,50	243.250.263,50	337.431.269,00
SE	16.495.427,00	43.066.461,00	35.512.979,00	216.252.382,00	311.327.249,00
AC	6.520.227,00	41.056.465,35	38.808.716,15	215.885.822,50	302.271.231,00
RN	19.497.681,00	40.308.612,00	32.218.252,00	202.219.452,00	294.243.997,00
MS	8.610.454,00	27.877.141,60	35.561.580,40	202.683.227,00	274.732.403,00
AM	18.195.454,00	37.069.957,00	28.835.887,00	168.180.660,00	252.281.958,00
AL	3.510.000,00	23.229.480,35	26.274.344,65	185.366.273,00	238.380.098,00
MT	8.270.000,00	35.803.625,00	23.262.205,50	137.099.707,50	204.435.538,00
ES	-	13.729.527,25	25.133.675,75	110.582.965,00	149.446.168,00

DF	500.000,00	100.000,00	6.359.841,00	20.611.541,00	27.571.382,00
Total	621.218.088,00	2.000.015.592,25	1.657.304.976,25	8.777.147.744,50	13.055.686.401,00

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil e do Tesouro Transparente.

Conforme já comentado nas análises das figuras 3 e 4, que verificaram o comportamento das transferências especiais em conjunto com outras modalidades de emendas parlamentares, os repasses via emendas individuais impositivas (tanto transferências especiais quanto as com finalidade definida) aumentaram no período. Uma explicação para isso foi a ampliação do limite para essas emendas, que era 1,2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior, conforme a EC nº 86/2015 (BRASIL, 2015), e passou para 2%, conforme a EC nº 126/2022 (BRASIL, 2022b).

Outro aspecto que pode ter contribuído para esse aumento é a constante influência exercida entre os poderes Legislativo e Executivo, visando à aprovação de propostas de interesse do governo no parlamento. Em linha com o observado por Guimarães (2020) e por Pereira e Mueller (2022). Esses últimos constataram um uso estratégico na liberação das emendas, o qual permite ao Executivo ganhar votos favoráveis em votações de seu interesse, ainda que isso represente renunciar aos valores apresentados inicialmente na proposta orçamentária. Dessa forma, o Poder Executivo mantém a governabilidade em um modelo de governo de coalizão.

No entanto, no caso das transferências especiais, a influência exercida pelo Executivo tem limitações, uma vez que os repasses são realizados conforme critérios de rateio, detalhados no tópico 3.2 deste estudo. Assim, a influência ocorre no "atacado" e não no "varejo". Por esse motivo, acredita-se que os parlamentares podem tender a preferir essa modalidade, pois não é possível estabelecer uma vinculação direta entre a liberação dos recursos e as votações de interesse do Executivo, já que todos os congressistas que indicam entes beneficiários e prioridades na plataforma, terão seus pedidos atendidos proporcionalmente.

A fim de facilitar a visualização, a figura seguinte apresenta o mapa do Brasil, com as respectivas unidades da federação coloridas. Quanto mais escura a cor, maior o valor recebido pela unidade no agregado do período estudado (2020 a 2023).

Figura 6: Mapa do Brasil com os valores pagos (incluindo RP) de transferências especiais por Unidade da Federação – 2020 a 2023.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil e do Tesouro Transparente.

Por sua vez, a tabela a seguir detalha os valores pagos por ano e tipo de ente federado, estados e municípios. Cumpre informar que a média de repasse para municípios passou de R\$ 420,67 mil em 2020, para R\$ 1,69 milhões em 2023. Já para os estados a média em 2020 era R\$ 3,75 milhões e passou para R\$ 24,08 milhões em 2023. Conforme já comentado em análises anteriores observou-se um aumento substancial nos valores transferidos aos entes federados, refletindo a crescente relevância das transferências especiais no período estudado.

Tabela 3: Valores pagos (incluindo RP) de transferências especiais por tipo de Ente.

Ano	2020	2021	2022	2023	Total
Estados	63.825.789,00	148.267.000,55	115.743.197,45	626.053.802,00	953.889.789,00
Municípios	557.392.299,00	1.851.748.591,70	1.541.561.778,80	8.151.093.942,50	12.101.796.612,00
Total	621.218.088,00	2.000.015.592,25	1.657.304.976,25	8.777.147.744,50	13.055.686.401,00

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil e do Tesouro Transparente.

Ao analisar o montante total de R\$ 953,89 milhões recebidos por estados ao longo do período em estudo, o que representa 7,3% do total, observa-se que o estado da Bahia (BA) foi o principal beneficiário, com um total de R\$ 191,19 milhões. Em seguida, destacam-se os estados de Minas Gerais (MG), com R\$ 87,48 milhões, e Acre (AC), com R\$ 83,9 milhões. Não há uma explicação objetiva para esses estados terem sido os mais contemplados, sobretudo por não representarem valores tão relevantes em relação ao total repassado via transferências especiais.

A média dos valores recebidos por estados no período foi de R\$ 36,69 milhões e a mediana foi de R\$ 23,93 milhões. A figura subsequente oferece uma visão geral desses valores

distribuídos por estado, com destaque para os dez estados que mais foram contemplados em termos financeiros.

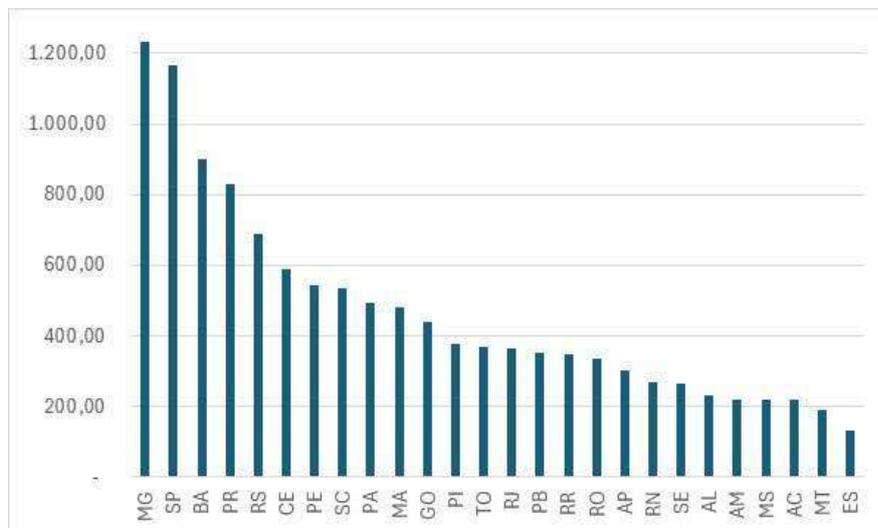
Figura 7: Valores repassados por estado no agregado de 2020 a 2023.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil e do Tesouro Transparente.

De acordo com dados do IBGE, o Brasil é composto por 5.570 municípios, dos quais 5.188 foram contemplados com transferências especiais durante o período analisado, o que corresponde a 93,1% do total. Há municípios beneficiários em todas as unidades da Federação, e a distribuição de valores é apresentada na figura a seguir.

Figura 8: Valores repassados aos municípios por Unidade da Federação - no agregado de 2020 a 2023 – em R\$ milhões.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil e do Tesouro Transparente.

Mais uma vez, destaca-se que os municípios de Minas Gerais (MG) foram os maiores receptores de recursos, com um total de R\$ 1.234,38 milhões, seguidos pelos municípios de São Paulo (SP), com um total de R\$ 1.167,96 milhões. Uma possível explicação é que são as duas unidades da Federação com mais municípios: Minas Gerais tem 853 e São Paulo, 645. Por sua vez, também foram as unidades da Federação com mais municípios contemplados, respectivamente, 828 (97%) e 596 (92%).

Outro fator que pode explicar o fato de os municípios de Minas Gerais e de São Paulo terem sido os mais contemplados, tanto em valor quanto em número de municípios, é que são duas unidades da Federação essenciais para a eleição do chefe do Poder Executivo federal. Assim, se considerarmos as transferências especiais como um instrumento de influência política, faz sentido focar nessas unidades.

Os repasses aos municípios demonstram uma considerável disparidade de valores. A título exemplificativo, o município que recebeu o menor montante no agregado do período de 2020 a 2023 foi Pedro Velho (RN), com R\$ 15.022,00 em contraste com Carapicuíba (SP) com R\$ 132,6 milhões. A média dos valores recebidos durante esse período foi de R\$ 2,33 milhões, enquanto a mediana se situou em R\$ 1,25 milhões.

Nesse contexto, foram avaliados os dados do total de valores recebidos pelos municípios no período e a quantidade de habitantes para o cálculo do coeficiente de correlação de Pearson (r). O valor apurado foi de 0,269285, indicando que não há correlação significativa entre o valor do repasse e o tamanho da população do município. O mesmo índice foi calculado para o PIB, o PIB per capita e o IDH. Os valores apurados foram, respectivamente, -0,01988, 0,225219 e -0,05035, também sem correlação significativa, reforçando a tese de que a decisão para o repasse é política.

Na tabela subsequente, são listados os vinte municípios que mais receberam recursos nesse intervalo de tempo. Também se apresenta o número de habitantes mensurado no Censo – 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os municípios capitais estão destacados em itálico.

Tabela 4: Vinte municípios que mais receberam transferências especiais no período de 2020 a 2023.

	Município	Valor (R\$)	População
1	Carapicuíba - SP	132.625.350,00	386.984
2	Macapá - AP	84.510.919,00	442.933
3	São Luiz - RR	82.607.718,00	7.315
4	Iracema - RR	50.656.054,00	10.023
5	São João de Meriti - RJ	47.683.198,00	440.962
6	Rio de Janeiro - RJ	47.347.890,00	6.211.223
7	Bituruna - PR	39.818.656,00	15.533
8	São Paulo - SP	38.410.058,00	11.451.999
9	Mucajá - RR	35.731.599,00	18.095
10	Alto Alegre - RR	34.957.514,00	21.096
11	Campo Grande - MS	34.141.067,00	898.100
12	Camaçari - BA	33.500.000,00	300.372
13	Novo Oriente - CE	32.024.924,00	27.545
14	Santana - AP	31.756.101,00	107.618
15	Jangada - MT	30.021.765,00	7.426
16	Bonfim - RR	28.951.750,00	13.923
17	Campos dos Goytacazes - RJ	28.458.441,00	483.540
18	São José - SC	28.258.172,00	270.299
19	Sena Madureira - AC	28.143.552,00	41.343
20	Parambu - CE	27.723.579,00	31.445

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil e do Censo 2022 (IBGE).

Dessa tabela, algumas informações chamam atenção. O município de Carapicuíba (SP) foi o que mais recebeu recursos via transferências especiais no período, mesmo não sendo um município de capital, como seria razoável imaginar.

Ao consultar o portal de transparência do município, não foi encontrada nenhuma informação sobre a execução desses valores. No Portal TransfereGov, observou-se que apenas um plano de ação está na situação de "finalizado", envolvendo o montante de R\$ 200 mil, que, conforme a descrição do relatório de gestão, foi utilizado para a aquisição de veículos para a Guarda Municipal.

Em razão disso, foi realizada uma consulta via LAI, respondida no dia 24/6/2024. Segundo a informação fornecida pelo município, até o momento foram empenhados R\$ 125,48 milhões (95%), e pagos R\$ 110,8 milhões. Curiosamente, o valor mais significativo foi aplicado em um programa denominado "Operações Especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica", aparentemente um programa genérico, com um valor empenhado de R\$ 70,19 milhões. Os demais valores foram aplicados em programas voltados principalmente para saúde, educação e mobilidade urbana.

Por sua vez, também se destaca o município de São Luiz (RR), terceiro no ranking, no qual também não se obteve informações, nem no Portal de Transparência nem via LAI. No Portal TransfereGov, todos os planos seguem na situação de "em execução". Esse município merece destaque pelo número de habitantes, pois, ao analisar o valor repassado por habitante,³¹

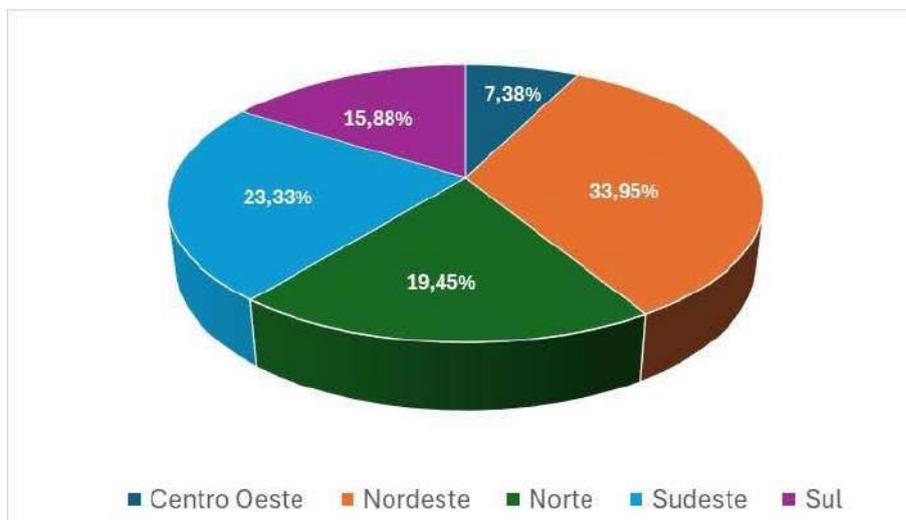
ele ocupa a primeira posição, com um valor de R\$ 11.292,92 por habitante, enquanto a média foi de R\$ 196,85 (e a mediana R\$ 111,51).

A título de exemplo, Boa Vista, a capital do estado, recebeu um valor de R\$ 16,78 por habitante. O município supracitado tem sua economia baseada na agricultura e pecuária, com uma população predominantemente rural, enfrentando desafios socioeconômicos, incluindo infraestrutura limitada. Essas seriam justificativas válidas para os repasses. No entanto, o que chama a atenção é a discrepância dos valores, que também se aplica a outros municípios mencionados nas Tabela 4, como Iracema (RR), Jangada (MT) e Bituruna (PR). Esse fato merece atenção tanto por parte da população, por meio do controle social, quanto dos órgãos de controle nos processos de fiscalização.

É importante considerar que em estados menores, como Roraima, que possuem poucos municípios, existe uma tendência natural à concentração de recursos. Isso ocorre porque os parlamentares têm menos opções de destinação comparados, por exemplo, aos parlamentares de estados mais populosos e com muitos municípios como Minas Gerais. O número de deputados federais segue uma proporção baseada no tamanho da população, variando de um mínimo de oito a um máximo de setenta deputados para o estado mais populoso (BRASIL, 1993). Essa proporção dos repasses reforça a tendência de concentração em municípios vinculados a estados menores.

Outra análise realizada refere-se ao repasse por região do país. A região Nordeste foi a que mais recebeu valores por meio de transferências especiais durante o período analisado, com 33,95% do total, seguida pela região Sudeste, com 23,33%. A região Nordeste, por um lado, abriga uma grande parte dos estados mais pobres do país. Por outro lado, a região Sudeste é a mais populosa, pois representa 41,8% da população brasileira, até por isso é a região com mais parlamentares (179 deputados e 12 senadores). Essas são possíveis explicações para essas regiões terem sido as principais beneficiadas. A figura a seguir apresenta a distribuição pelas regiões do Brasil.

Figura 9: Distribuição dos valores pagos por transferências especiais por região - 2020 a 2023.

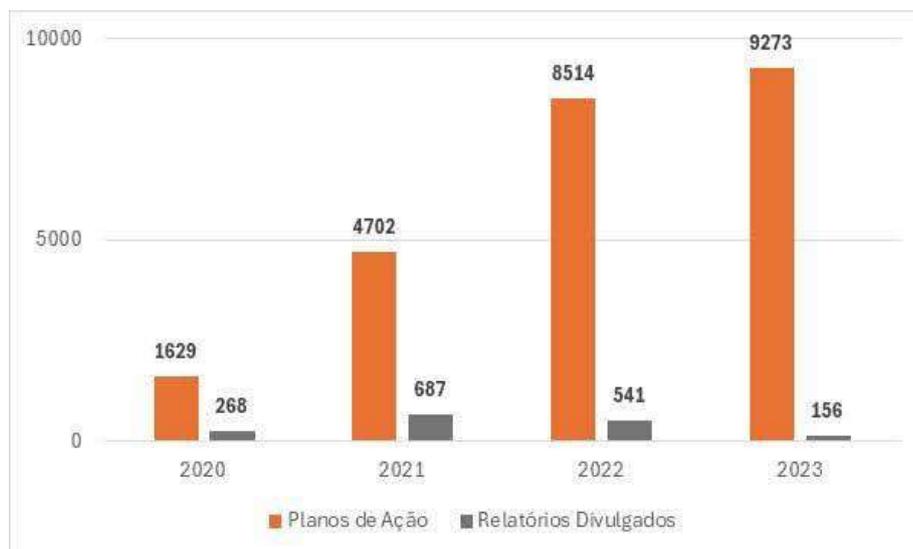


Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SIGA Brasil e do Tesouro Transparente.

Uma análise adicional focou na natureza das despesas, diferenciando se os recursos foram destinados a despesas de capital (investimentos) ou a despesas correntes (custeio). Os dados indicam que 90,2% dos recursos foram direcionados a investimentos, em conformidade com o disposto no § 5º do art. 166-A da CF/88, que estabelece que pelo menos 70% das transferências especiais devem ser aplicadas em despesas de capital.

Outra dimensão da análise envolveu o número de planos de ação cadastrados na Plataforma TransfereGov, bem como aos relatórios divulgados para esses planos. A figura a seguir detalha essas informações, ao mostrar que o número de planos de ação tem crescido anualmente, passando de 1.629 em 2020 para 9.273 em 2023, alinhado com o número crescente de valores transferidos via transferências especiais. Em relação aos relatórios divulgados, a proporção foi maior nos anos de 2020 (16,5%) e 2021 (14,6%), o que é esperado devido ao período mais longo disponível para a execução dos planos. No entanto, alguns entes podem não ter incluído os relatórios, apesar da conclusão do plano, visto que o art. 19 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021 (BRASIL, 2021) apenas recomendava, mas não obrigava, o registro dos dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos na plataforma para fins de transparência e controle social. Conforme dados do Painel TransfereGov, foram incluídos no período 1.652 relatórios, mas os dados apontam que 1.815 planos de ação foram indicados como finalizados. Essa situação cria ou favorece a formação de um conflito de agência entre a sociedade (principal) e os burocratas (agentes) na disponibilização dessas informações.

Figura 11: Número de Planos de Ação e Relatórios Divulgados.



Fonte: Painel Parlamentar do MGI.

Essa lacuna foi abordada pela Instrução Normativa – TCU nº 93/2024 (TCU, 2024), que agora exige que os entes beneficiários incluam um relatório de gestão na Plataforma TransfereGov até 30 de junho do ano subsequente ao recebimento e atualizem essa informação anualmente.

Com relação à situação dos planos de ação das transferências especiais, os dados mostram que 90,3% dos planos estão com o status "em execução", 7,5% "finalizado" e 2,2% "impedido". Esse resultado é parcialmente esperado, já que quase metade dos valores foram repassados em 2023. No entanto, ao avaliar os planos de ação de 2020, ano mais antigo da série, observa-se que apenas 23,7% estão na situação de "finalizado".

Essa questão do tempo de execução dos planos de ação também foi abordada pela Instrução Normativa – TCU nº 93/2024 (TCU, 2024), ao fixar prazos para a execução total das transferências especiais, variando de 36 a 60 meses conforme o valor.

Destaca-se que a norma editada pelo TCU criou uma regra de transição, se o objeto foi concluído até 18/1/2024 e a transferência ocorreu a partir de 2022, o beneficiário deve inserir declaração que atesta essa circunstância no TransfereGov. Para as transferências realizadas até 2021, cujo objeto tenha sido concluído, não há a obrigatoriedade de atestar essa situação no TransfereGov. Além disso, a inserção dos Relatórios de Gestão e os prazos de execução se aplicam a todas as transferências realizadas antes da publicação da instrução normativa, cujo objeto não tenha sido concluído. Os prazos começam a contar a partir do primeiro dia útil de 2025 (2/1/2025), sendo o prazo de inserção de Relatório 30/6/2025 (se o objeto for concluído

até lá, deverá ser o Relatório Final).

As alterações trazidas pela norma da corte de contas tendem a gerar mais qualidade no Relatório de Gestão, pois foram elencados requisitos mínimos. Ao analisar os relatórios de gestão incluídos na Plataforma TransfereGov, que estão disponíveis publicamente, observa-se relatórios bem completos, que detalham a aplicação, inclusive com a inclusão de anexos com documentos e fotografias. Por outro lado, em diversos casos, há relatórios com apenas uma linha que menciona, por exemplo, o uso dos recursos para a reforma de uma Unidade Básica de Saúde, sem maiores detalhes. Isso evidencia a necessidade urgente de estabelecer padrões mínimos de qualidade na prestação de informações.

Outro aspecto analisado é que os dados do Portal TransfereGov indicam que foram pagos no período a fornecedores R\$ 777,1 milhões (R\$ 782,4 milhões se incluir o ano de 2024 nos filtros), em junho de 2024, o que representa um valor muito baixo de execução, em linha com o número de relatórios incluídos na plataforma. O MGI, após consulta via LAI respondida no dia 10/6/2024, informou que a plataforma TransfereGov já está sendo atualizada, para se adequar às novidades trazidas pela norma do TCU.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transferências especiais, também conhecidas como Emendas PIX, são uma espécie de emenda parlamentar individual impositiva, em que o recurso é repassado diretamente ao ente federado sem a necessidade de convênio ou instrumento semelhante. Nesse contexto, o presente estudo teve o objetivo geral de analisar os repasses da União para os demais entes federativos por meio das transferências especiais no período de 2020 a 2023.

Os resultados mostraram que, no período analisado, as transferências especiais vêm ganhando relevância crescente, pois sua utilização aumenta ano a ano. No agregado do período estudado, foram repassados R\$ 13,06 bilhões, que beneficiaram 26 estados e 5.188 municípios, de todas as unidades da federação. A prevalência dos repasses foi maior nas regiões Nordeste e Sudeste, com destaque para os estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia.

O volume de recursos liberados por meio das transferências especiais foi crescente no período, o que fomenta a ideia de influência política exercida pela liberação de emendas parlamentares em um governo de coalizão. Ressalta-se que, no caso dessas transferências, a influência é limitada, pois há um repasse proporcional a todos os congressistas. Essa mesma característica pode motivar deputados e senadores a preferirem essa modalidade de repasse.

Outro objetivo do trabalho foi descrever detalhadamente o funcionamento das transferências especiais, apresentando seu contexto histórico e legal, além de aspectos de *accountability* e transparência. Nesse aspecto, a pesquisa foi exitosa, ao contribuir para a formação de um repositório sobre a criação e a operacionalização do instituto das transferências especiais.

Ademais, a avaliação de aspectos de *accountability* e transparência mostrou que o processo ainda é incipiente, corroborado pelos dados da pesquisa colhidos do Painel Parlamentar e do Painel TransfereGov, ambos geridos pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Esses dados revelaram uma tendência de planos de ação das transferências especiais ficarem na situação "em execução" por longos períodos, muitas vezes sem qualquer relato do andamento dos projetos beneficiados pelas emendas. Essa situação contribui para a formação ou acirramento de um conflito de agência, pois de um lado estão os cidadãos (principais), carentes de serviços públicos e de informações sobre valores que podem propiciar esses serviços, e do outro a burocracia (agentes), representada pelos políticos e gestores públicos, que ou não prestam informações ou não aplica devidamente os recursos disponibilizados.

De qualquer forma, os legisladores federais, por meio das últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União, e o Tribunal de Contas da União, com a Instrução Normativa – TCU nº 93/2024 (TCU, 2024), têm buscado atuar para melhorar o processo, estabelecendo prazos e medidas objetivas sobre a prestação de contas. Além disso, outras medidas como a “tokenização” das transferências, por meio de *blockchain*, que permitiria o rastreamento dos valores de ponta a ponta, já foi avaliada em ambiente de *hackathon* e pode ser uma futura solução para essas questões.

Vale informar que a análise deste trabalho se limita aos repasses de valores da União para os entes federativos, com base nas informações disponibilizadas nos portais públicos do governo federal. Essa abordagem representa uma limitação da pesquisa, pois não se analisou como os recursos foram utilizados pelos entes após o recebimento.

Outra limitação da pesquisa foi a ausência de associação entre os valores repassados e a filiação partidária, tanto do parlamentar que indicou a transferência especial quanto do chefe do executivo do ente beneficiário. Tal vinculação poderia revelar alguma correlação significativa.

Adicionalmente, observa-se que a pesquisa não analisou o impacto da liberação dos recursos nas votações de pautas de interesse do governo federal no Congresso Nacional, aspecto que estudos anteriores indicaram possuir correlação.

Portanto, sugere-se que futuras pesquisas analisem como e em que prazo os recursos enviados aos entes por meio das transferências especiais estão sendo utilizados. Além disso,³⁶

investigar a relação dos valores repassados com variáveis de saúde e educação do município, ou ainda a vinculação partidária do chefe do executivo do ente recebedor e a utilização desses valores em períodos eleitorais. Outra possibilidade para pesquisas futuras é avaliar o impacto da IN – TCU nº 93/2024 no processo de fiscalização e transparência dessas transferências.

Por fim, após o fechamento da pesquisa, no segundo semestre de 2024, o tema das transferências especiais passou por uma mudança importante devido a uma decisão do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF). Em resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7.695) movida pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), o ministro suspendeu cautelarmente a execução das transferências especiais, visando aumentar a transparência e a rastreabilidade dos recursos, alinhando-se aos achados desta pesquisa. Em decorrência dessa decisão, o STF, o Parlamento e o Poder Executivo iniciaram diálogos para buscar um consenso sobre o tema. Ademais, a Controladoria Geral da União (CGU) foi incumbida de auditar os valores já transferidos aos entes subnacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, D. P. B. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 34. e239518, pp 1-42, 2021.

_____. Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares. *Anais do XI Prêmio SOF de Monografias*. TEMA 2: Inovação e Orçamento Público. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6929/1/2.2.%20XI%20Pr%c3%aamio%20SOF.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 mai. 2024.

_____. Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm>. Acesso em: 10 jun. 2024.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade Fiscal e Dá Outras Providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 21 mai. 2024.

_____. *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 21 mai. 2024.

_____. *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>. Acesso em: 21 mai. 2024 (2019a).

_____. *Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019*. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm>. Acesso em: 21 mai. 2024 (2019b).

_____. *Lei Federal nº 13.898, de 11 de novembro de 2019*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm>. Acesso em: 31 mai. 2024 (2019c).

_____. *Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019*. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm>. Acesso em: 21 mai. 2024 (2019d).

_____. *Lei Federal nº 14.436, de 9 de agosto de 2022*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14436.htm>. Acesso em: 31 mai. 2024 (2022a).

_____. *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm>. Acesso em: 31 mai. 2024 (2022b).

_____. *Lei Federal nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14791.htm>. Acesso em: 31 mai. 2024.

_____. *Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411, de 15 de junho de 2021*. Disponível em: <<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-6-411-de-15-de-junho-de-2021>>. Acesso em: 30 mai. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução nº 1, de 2001-CN*. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-norma-pl.html>>. Acesso em: 30 mai. 2024.

_____. *Resolução nº 1, de 2006-CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 21 mai. 2024.

_____. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 048/2019*. Câmara dos Deputados: Brasília, 2019. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020191113002050000.PDF#page=423>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

CARNEIRO, L. M.; CHEROBIM, A. P. M. S. Teoria de agência em sociedades cooperativas: estudo bibliométrico a partir da produção científica nacional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XVIII., 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011.

CHAVES, F. E. C. A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo. *Textos para Discussão 280*. Senado Federa: Brasília, 2020.

COSTA, D. C. Análise crítica sobre a nova Emenda Constitucional nº 105/2019. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 20-27, abril, 2020.

COSTA, G. P. C. L.; GARTNER, I. R. Manipulação de informações contábeis no setor público brasileiro: evidências em dez casos pesquisados. *Revista Contemporânea de Contabilidade*. UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 26, p. 141-162, mai./ago. 2015.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 19 ed. São Paulo: Atlas/GEN, 2023.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2024.

GUIMARÃES, D. E. L. *Orçamento impositivo: O viés político na alocação de recursos das emendas individuais*. *Revista de Ciências Contábeis – UFMT*. Vol. 11, n.º 21, p. 81-99, jan./jun, 2020.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, Willaim H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, vol 3, 1976.

MAGALHÃES, Renata Silva Pugas. *Governança em Organizações Públicas – Desafios para entender os fatores críticos de sucesso: O caso do Tribunal de Contas da União*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. 2011.

MASCARENHAS, C. G. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, jan./abr. 2023.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 50(1):151-166, jan./fev. 2016.

MUGNATTO, S. *Consultoria do Congresso aponta aumento nas despesas obrigatórias do governo*. Agência Câmara de Notícias. 2024. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1055131-consultoria-do-congresso-aponta-aumento-nas-despesas-obrigatorias-do-governo/>>. Acesso em: 25 mai. 2024.

OLIVEIRA, C. L., FERREIRA, F. G. B. C. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Seqüência*, 76, 183-212, 2017.

PACELLI, Giovanni. *Administração Financeira e Orçamentária*. 6. ed. São Paulo: Juspodivm, 41

2024.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados S - Revista de Ciências Sociais*, 45(2), 265-301, 2022.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. R. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, 27(4), 664-683, 2007.

PONTUAL, H. D. *Emendas ao Orçamento*. Agência Senado, 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 21 mai. 2024.

SACRAMENTO, A. R. Silva; RAUPP, F. M.; MEINCHEIM, G. L.. Transparência dos recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 24, p. 426-439, jan./dez. 2023.

SAMPIERI, R. H., COLLADO, C. F., LUCIO, P. B. *Metodologia de Pesquisa*. 5 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2013.

SANFELICE, V. *Determinantes do voto para deputado federal relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral*. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo – SP. 2010.

STN. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Portaria nº 710, de 25 de fevereiro de 2021*. Estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-710-de-25-de-fevereiro-de-2021-305389863>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

_____. *Tesouro anuncia os vencedores do Hackathon Web3: Tokenização do Tesouro Nacional*. 2023. <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/hackathon-web3-tokenizacao-do-tesouro-nacional-anuncia-os-vencedores>>. Acesso em: 1 jun. 2024.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição n° 61*, 2015. Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4199046&ts=1630426123925&disposition=inline>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

_____. *Parecer n° 117, de 2019-PLEN/SF, que conclui pela apresentação de Substitutivo*. Senado Federal: Brasília, 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7940129&ts=1630426125983&disposition=inline>>. Acesso em: 27 mai. 2024 (2019a).

_____. *Parecer SF n° 164/2019*. Senado Federal: Brasília, 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8053057&ts=1630439899956&disposition=inline>>. Acesso em: 27 mai. 2024 (2019b).

SILVA, R. C., FONSECA, M. A. P. A influência das emendas parlamentares sobre o orçamento público em turismo no Brasil. *Turismo, Visão e Ação*, v25, n2, p219-242 Mai./Ago. 2023.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão n° 518/2023 TCU – Plenário*. Disponível em: <<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sobre/transferencias-especiais/legislacao/acordao-no-518-2023-tcu-tc-032-080-2021-2-fiscalizacao-das-transferencias-especiais.pdf/view>>. Acesso em: 31 mai. 2024.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Instrução Normativa – TCU n° 93*, de 17 de janeiro de 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>>. Acesso em: 31 mai. 2024.

TRIOLA, M. F. *Introdução à Estatística*. Rio de Janeiro: LTC, 2015.