

TRANSPARÊNCIA DOS RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES NA MODALIDADE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL

TRANSPARENCY OF THE RESOURCES OF PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN THE SPECIAL TRANSFER MODALITY

TRANSPARENCIA DE RECURSOS DE ENMIENDAS PARLAMENTARIAS EN LA MODALIDAD DE TRANSFERENCIA ESPECIAL

Ana Rita Silva Sacramento, Dra.
Universidade Federal da Bahia/Brazil
anasacramento@ufba.br

Fabiano Maury Raupp, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina/Brazil
fabianoraupp@hotmail.com

Graziela Luiza Meinheim, BEL
Universidade do Estado de Santa Catarina/Brazil
graelam.pesquisa@gmail.com

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar a transparência no recebimento e na aplicação dos recursos públicos recebidos por meio de transferências especiais. Realizou-se uma pesquisa descritiva, por meio de estudo documental, com abordagem qualitativa. A coleta, realizada diretamente nos portais dos entes envolvidos, considerou como período de análise a execução orçamentária do ano de 2021. O resultado da investigação indicou, de acordo com o modelo de análise, falta de padronização das informações disponibilizadas pelos entes pesquisados, “desencontro” de informações e ausência de informações complementares, o que culminou na identificação de capacidades de transparência alta quanto ao recebimento e aplicações dos recursos em apenas dois municípios. A modalidade transferência especial para emendas parlamentares 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).

Palavras-chave: Transparência; Emendas; Transferência especial; Teoria da agência.

ABSTRACT

The objective of the article is to analyze the transparency in the receipt and application of public resources received through special transfers. A descriptive research was carried out, through a documental study, with a qualitative approach. The collection, carried out directly on the portals of the entities involved, considered the budget execution of the year 2021 as the period of analysis. The result of the investigation indicated, according to the analysis model, lack of standardization of the information provided by the entities surveyed, "mismatch" of information and the absence of complementary information, which culminated in the identification of high transparency capacities regarding the receipt and application of resources in only two municipalities. The special transfer modality for parliamentary amendments accentuates information asymmetry, favors agency relations and makes it difficult for principals (citizens) and other users of information to exercise the supervision and control of financial resources carried out by agents (politicians and bureaucrats).

Keywords: Transparency; Amendments; Special transfer; Agency theory.

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar la transparencia en la recepción y aplicación de los recursos públicos recibidos a través de transferencias especiales. Se realizó una investigación descriptiva, a través de un estudio documental, con enfoque cualitativo. La recolección, realizada directamente en los portales de las entidades involucradas, consideró como período de análisis la ejecución presupuestaria del año 2021. El resultado de la



investigación indicó, de acuerdo con el modelo de análisis, falta de estandarización de la información proporcionada por las entidades investigadas, "desajuste" de información y ausencia de información complementaria, lo que culminó en la identificación de altas capacidades de transparencia en cuanto a la recepción y aplicaciones. de recursos en sólo dos municipios. La modalidad especial de transferencia para emiendas parlamentarias acentúa la asimetría de la información, favorece las relaciones de agencia y dificulta que los mandantes (ciudadanos) y otros usuarios de la información ejerzan la supervisión y control de los recursos financieros que realizan los agentes (políticos y burócratas).

Palabras clave: Transparencia; Enmiendas Traslado especial; Teoría de la Agencia.

1 INTRODUÇÃO

A complexidade que envolve o orçamento público faz com que o acompanhamento desse processo não seja tarefa simples, particularmente no Brasil, onde a má gestão dos recursos e/ou o desvio desses para a satisfação de interesses privados, em detrimento das necessidades públicas, costumam ser destaque nos noticiários diários. Trata-se aqui de um tipo específico de conflito de interesses que, à luz dos pressupostos da teoria da agência, faz-se presente no âmbito da gestão pública na relação que se estabelece entre cidadãos e políticos.

Sob essa ótica, para que se evite tal desalinhamento, os cidadãos (*principals*) devem exigir que os políticos (*agents*) lhes prestem contas de suas ações a fim de reduzir a assimetria informacional que caracteriza essa relação, inclusive no que concerne às complexas questões de ordem orçamentárias. Para isso, contudo, é necessário um arcabouço institucional e legal que favoreça a produção, ampla divulgação e acesso livre a todas as informações relacionadas a esse processo, a fim de torná-lo mais transparente e possível de ser fiscalizado e controlado, tanto no sentido institucional quanto no social.

Nessa lógica, é salutar reconhecer que o desenho desse arcabouço até começou a ser delineado no Brasil, mais nitidamente a partir Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Brasil, 2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, estruturada em quatro pilares – planejamento, transparência, controle e responsabilização – formalmente apresentou o conceito de gestão fiscal responsável ao léxico político brasileiro. Todavia, pressupõe-se que a recente inovação trazida pela Emenda Constitucional (EC) nº 105, de 12 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019), contraria o objetivo da LRF e favorece as relações de agência, uma vez que acentua a assimetria informacional, dificultando a fiscalização e o controle dos recursos financeiros executados por meio de transferências especiais. Tal EC acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal (Brasil, 1988), criando o mecanismo das transferências especiais para destinar recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, decorrentes das emendas individuais feitas ao orçamento pelos parlamentares.

Nessa nova modalidade, o recurso é transferido aos entes subnacionais diretamente em conta bancária aberta para este fim, o que se poderia alcunhar como um “pix orçamentário”. O ente que recebe o recurso fica dispensado de prestar contas ao ente concedente a respeito de como os recursos recebidos foram executados, como se exige, por exemplo, na celebração de convênios. A fiscalização sobre o uso desses recursos fica a cargo dos órgãos de controle locais e do próprio cidadão, que deve buscar as informações nos portais eletrônicos ou por meio da solicitação de dados conforme prevê a Lei de Acesso à Informação (Raupp & Sacramento, 2021).

Essa inovação já não mais se restringe ao plano federal, pois os Estados, de igual forma, têm alterado suas constituições para também viabilizar esse tipo de modalidade de transferência. Exemplo disso é a EC nº 78, de 1º de julho de 2020 (Santa Catarina, 2020), que acrescentou o art. 120-C à Constituição Estadual (Santa

Catarina, 1989), estabelecendo que os repasses dos recursos financeiros aos municípios contemplados com emendas parlamentares impositivas serão considerados transferências especiais a partir da execução da Lei Orçamentária nº 17.447, de 28 de dezembro de 2017, ficando dispensadas a celebração de convênio e a apresentação de plano de trabalho ou de instrumento congêneres. Pontue-se que a EC de Santa Catarina foi ainda mais inovadora, pois retroagiu seus efeitos para permitir que as emendas incluídas a partir da LOA de 2018, que não tinham sido pagas à época, também pudessem ser viabilizadas pelo mecanismo de transferências especiais.

Como se vê, de forma incremental, medidas têm sido adotadas de modo que a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento seja mantida e até ampliada, porém, desacompanhada de instrumentos mais robustos de controle e transparência. Neste artigo, onde se postula a transparência, tanto na fixação quanto na execução dos recursos orçamentários como um valor imprescindível dos regimes democráticos, o foco está direcionado às emendas parlamentares individuais, particularmente os recursos recebidos pelos municípios na modalidade transferência especial.

Considerando esse contexto, a pergunta norteadora foi assim formulada: como se caracteriza a transparência dos recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial? Para responder à essa pergunta, no presente trabalho optou-se pelo estudo à luz da teoria da agência, tendo como lócus de análise os municípios da região metropolitana de Florianópolis. Assim, tem-se como objetivo analisar a transparência no recebimento e na aplicação dos recursos públicos recebidos por meio de transferências especiais.

Justifica-se esse esforço de investigação em razão da escassez de estudos a respeito da execução de transferências especiais, tendo em vista que é recente a criação desse instrumento. Quanto à lente da teoria de agência, a escolha foi motivada pelo fato de os pressupostos dessa corrente de pensamento darem sustentação a vários estudos nacionais anteriormente realizados e que envolveram questões sobre orçamento público como objeto de investigação, dentre os quais Andrade (2018); Souza (2018); Azevedo; Silva; Chaves (2020) e Lima (2021), somente para citar alguns. Com isso, espera-se contribuir para a literatura em transparência orçamentária. A aplicação da teoria no uso de recursos de emendas parlamentares especiais é uma abordagem ainda carente de estudos.

Busca-se contribuir de forma prática por meio de uma análise sobre a transparência dos municípios no recebimento e aplicação desses recursos, evidenciando aspectos positivos, bem como apresentar pontos que requerem melhorias e devem ser alvo de gestores no exercício da construção da transparência no recebimento e aplicação de recursos na modalidade de transferência especial. Intenta-se, ainda, contribuir com o diálogo sobre o controle social, gerando subsídios para o debate da qualidade do gasto público e, conseqüentemente, para melhores condições de vida da população.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Orçamento Público à luz da Teoria da Agência

As bases da teoria da agência tornaram-se amplamente conhecidas a partir do clássico estudo desenvolvido por Jensen e Meckling (1976), no qual se postula a existência de conflitos de interesses nas relações desenvolvidas no interior das corporações. Tais conflitos são decorrentes das preferências individuais que condicionam o comportamento humano, os quais necessitam ser identificados a fim de que se promovam

mecanismos que os minimizem. Resumidamente, pode-se afirmar que o foco dessa teoria é direcionado pela relação em que uma parte – o principal – delega funções e decisões para outra – o agente – estando presente nessa relação o risco de situações onde os ganhos do agente decorram de perdas do principal.

Para Eisenhardt (2015), o uso da perspectiva oferecida pela teoria da agência para que se investigue situações onde a estrutura principal-agente seja uma realidade é aplicável em uma variedade de configurações organizacionais. Nesse sentido, o ensaio de Przeworski (2006) merece aqui ser destacado, dado que ele apresenta situações onde o problema de agência ocorre dentro dos contornos do desenho do Estado.

Przeworski (2006) oferece contribuições a respeito do conflito de agência nas relações onde o Estado está envolvido, dentre as quais entre cidadãos e políticos. Ele leciona que, neste caso, o problema dos cidadãos é evitar que políticos se conluem com a burocracia para perseguir seus próprios interesses, no lugar de se projetarem para atender os objetivos da sociedade como um todo. Para ele, nos regimes democráticos, os governos são controlados quando os cidadãos têm como saber se os governos estão ou não atuando na defesa do interesse público e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, reflexão esta que nos remete invariavelmente aos conceitos de transparência e *accountability*.

Para Oliveira e Ferreira (2017), não raro o orçamento público é alvo de disputas de poder e de pouca eficiência prática, necessitando evoluir muito ainda para alcançar os seus objetivos. Assim, é imprescindível a avaliação responsável da gestão orçamentária, verificando o atingimento do seu propósito, qual seja, o de ser o instrumento estatal para a concretização dos direitos fundamentais e para a consolidação da democracia.

Nesse ponto, considera-se necessário que se apresente, ainda que de forma panorâmica, alguns estudos nacionais recentes que adotaram essa perspectiva para investigar objetos que têm parte com o orçamento público. Andrade (2018) avaliou as divergências entre as despesas fixadas nas LOAs e as despesas executadas nos Estados e no Distrito Federal, concluindo que as despesas que são submetidas a rígidos controles foram as que apresentaram menores divergências.

Já Souza (2018) analisou as falhas de governo na aplicação de despesas sigilosas no orçamento público federal e concluiu que a prestação de contas dessas despesas aos órgãos de controle é o mecanismo que pode minimizar tais falhas e legitimar a boa aplicação da despesa sigilosa. Também nessa perspectiva, Azevedo, Silva e Chaves (2020) analisaram o efeito do desalinhamento de agência na arrecadação do imposto sobre transmissão onerosa de bens imóveis intervivos (ITBI), concluindo que esse desalinhamento, combinado com menor percepção de controle, pode levar à redução da arrecadação desse tributo.

Lima (2021) buscou verificar a existência e os efeitos de problemas de agência nos processos que levam à concessão e ao acompanhamento de renúncias fiscais concedidas para o Imposto Sobre Serviços (ISS) na Cidade do Rio de Janeiro, chegando à conclusão de que as justificativas das renúncias não se realizaram, perpetuando perdas de arrecadação para o município e a ineficiência dos mecanismos de concessão e de controle das renúncias fiscais. Vê-se, portanto, que pesquisadores nacionais têm empreendido estudos empíricos sobre problemas relacionados ao orçamento público que têm uma estrutura principal-agente. Contudo, não foram identificados estudos específicos a respeito das transferências especiais sob essa perspectiva.

2.2 Emendas Parlamentares, Transferências Especiais e Transparência

É sabido que no Brasil a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento que concretiza as intenções do governo sobre a destinação do dinheiro público, sendo também o mecanismo pelo qual é possível controlar e verificar a sua correta aplicação (Alves & Bianchi, 2019).

Com o advento da LRF, tornou-se obrigatório que as contas públicas fiquem disponíveis para acompanhamento diário e verificação pela população. A lei também instituiu a obrigatoriedade de emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, bem como a ampla divulgação de todo o processo de execução orçamentária (Brasil, 2000). Nesse sentido, seguindo os ditames das leis que regulam a transparência da gestão pública e o acesso à informação, os portais de transparência devem ser planejados e desenvolvidos como um facilitador de acesso dos cidadãos às informações públicas, visto que “o cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais” (Pires et al., 2013, p. 134).

A trajetória do processo de melhoria da transparência das informações no Brasil também foi analisada por Sacramento e Pinho (2016) que reconheceram a aprovação da LRF como um dos seus marcos históricos. Tais avanços são importantes pois, como nos lembra Przeworski (2006), dado que é inevitável que os governos disponham de informações privadas sobre seus objetivos e relações entre as políticas e seus resultados, as inovações institucionais podem melhorar a quantidade e a qualidade da informação posta à disposição dos cidadãos (Przeworski, 2006, p. 67).

Ainda em termos de avanços para a transparência, Raupp (2022) destaca que mesmo a Lei de Acesso à Informação – LAI tendo reforçado algumas questões já apontadas em legislações anteriores, como é o caso da própria LRF, avançou em relação à transparência ativa, além de trazer a forma como os entes devem lidar com os pedidos de informação, ou seja, transparência passiva.

Sabe-se também que a maior parte do orçamento público no Brasil é de caráter obrigatório, vinculados ao cumprimento de percentuais constitucionais, sendo apenas uma pequena parcela realizada de maneira discricionária. É aqui que se encaixam as transferências voluntárias, que têm a especificidade de não haver contingência legal restringindo a discricionariedade do ente que transfere o recurso financeiro.

Com a inovação trazida pela EC nº 105, de 12 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019), que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal (Brasil, 1988), instituiu-se o instrumento das transferências especiais por meio da execução de emendas individuais impositivas destinadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, incluídas na LOA pelos parlamentares. Dessa forma, não se faz necessária a celebração de convênio ou de instrumento congênere, nem se obriga a prestação de contas para o concedente, uma vez que as contas dos entes subnacionais passam pelo crivo do Tribunal de Contas. Além disso, os entes beneficiados devem publicar os dados da execução orçamentária nos seus portais de transparência, a fim de prestar contas à população. Alegou-se, para a aprovação da EC nº 105/2019, que o intuito da utilização da sistemática de transferências especiais é reduzir os trâmites burocráticos e agilizar a entrega de recursos aos entes subnacionais.

No contexto particular dos municípios, e em face da redefinição dos papéis dos entes da Federação, conforme instituído na Carta Magna Federal de 1988 (Brasil, 1988), tais entes tornaram-se responsáveis pela execução de demandas sociais que antes estavam a cargo dos governos federal e estaduais sem, todavia, dispor de recursos públicos suficientes para atender a tais demandas. Soma-se a isso o fato de os governos municipais

estarem mais perto da população local do que qualquer outra esfera superior e conhecerem mais a fundo sua realidade e necessidades. Na tentativa de equilibrar seus orçamentos, os municípios buscam o recebimento de recursos de forma voluntária como alternativa de financiamento para a implementação das políticas públicas compartilhadas, bem como para solucionar os problemas impostos às municipalidades, conforme ressaltaram Moutinho, Kniess e Maccari (2013).

Tal discricionariedade tem sido vista como “moeda de troca” utilizada para barganha de apoio político. Sobre as bases políticas das transferências voluntárias do governo federal, a consecução dos objetivos políticos têm prevalecido sobre os critérios de equidade, indicando uma tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais. A liberação das transferências parece considerar mais a força política do que critérios de redução das desigualdades e de atendimento das necessidades das populações locais (Amorim Neto & Simonassi, 2013).

Sob a perspectiva orçamentária, de acordo com Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), a transparência deve permitir que o cidadão analise e faça inferências sobre as informações de todo o processo orçamentário, desde o planejamento até a análise da Corte de Contas. Para que a transparência seja efetiva, os cidadãos deverão ser capazes de compreender as informações disponibilizadas pelo governo. De acordo com Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 147), “quando a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão, observa-se a existência de transparência nominal. Isso quer dizer que o governo teve a intenção de ser transparente, mas efetivamente não conseguiu”.

Ressalta-se, ainda, que a transparência engloba mais do que o princípio da publicidade previsto na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), uma vez que deve permitir ao cidadão participar da gestão pública, conhecendo e intervindo no processo de formulação de políticas públicas, e sugerindo o direcionamento dessas políticas para a melhoria do bem-estar da comunidade. Nessa linha, Raupp e Pinho (2013) defendem que a participação dos cidadãos no processo decisório do ente público é uma dimensão da *accountability* tão necessária quanto a prestação de contas e a transparência. Portanto, é papel do governo encontrar um meio de chegar ao cidadão, incentivar a sua participação no processo de implementação das políticas públicas e demonstrar como os recursos públicos estão sendo geridos em prol do bem comum, considerando que esta deve ser a finalidade precípua de qualquer gestão pública (Alves, 2011).

Dessa forma, conforme apontam Raupp e Zuccolotto (2015), a difusão da informação pública é requisito fundamental para o êxito do ciclo da *accountability*, de modo que os cidadãos tenham informações completas sobre as ações do poder público e possam avaliar o desempenho de seus representantes (governo). Diante das reflexões aqui trazidas, propõe-se analisar a transparência no recebimento e na aplicação dos recursos públicos recebidos por meio de transferências especiais pelos municípios, cuja trajetória metodológica é apresentada na próxima seção.

3 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

A pesquisa é descritiva quanto aos objetivos, tendo o foco de compreender, descrever e avaliar como se dá a transparência em portais de transparência de municípios catarinenses sobre o recebimento e aplicação de recursos recebidos por meio de transferências especiais. Quanto à abordagem do problema, foi utilizado de forma predominante o método qualitativo.

Em relação aos procedimentos, a pesquisa se caracteriza como documental, pautada nos dados e informações sobre a execução orçamentária dos recebimentos (receitas) e aplicações de recursos (despesas) do ano de 2021, coletados diretamente nos portais eletrônicos dos municípios investigados. Também foram utilizados os dados a respeito das transferências especiais oriundas de emendas parlamentares, disponibilizados nos sítios eletrônicos oficiais indicados pelos Governos Federal e do Estado de Santa Catarina, para apurar os maiores repasses efetuados para os municípios da região metropolitana da Grande Florianópolis, bem como para permitir, na sequência da análise, a comparação com os valores registrados pelos entes recebedores, a fim de verificar a integralidade dos registros dos repasses. A coleta foi realizada diretamente nos portais dos entes envolvidos, ocorreu entre os dias 24 de janeiro e 28 de fevereiro de 2022.

A partir desse levantamento, criou-se o ranking dos cinco municípios da Região Metropolitana de Florianópolis que receberam maior volume de recursos de emendas parlamentares por meio de transferências especiais dos Governos Federal e Estadual no ano de 2021, sendo esta característica o principal ponto de justificativa para a escolha do objeto de investigação, e chegou-se ao objeto empírico desta pesquisa, qual seja, os municípios de: Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Palhoça e São José.

Tabela 1 - Ranking dos maiores valores repassados aos municípios da amostra em 2021

Municípios	Governo do Estado de Santa Catarina	Governo Federal	Total
Florianópolis	R\$2.634.400,00	R\$0,00	R\$2.634.400,00
Palhoça	R\$2.219.800,01	R\$300.000,00	R\$2.519.800,01
São José	R\$1.561.415,40	R\$200.000,00	R\$1.761.415,40
Biguaçu	R\$1.400.000,00	R\$100.000,00	R\$1.500.000,00
Canelinha	R\$1.398.200,00	R\$0,00	R\$1.398.200,00
Total	R\$9.213.815,41	R\$600.000,00	R\$9.813.815,41

Fontes: <https://painelparlamentar.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html> e http://www.sef.sc.gov.br/servicos/assunto/88/Emendas_Parlamentares_Estaduais

Partiu-se, então, para a análise individual dos dados de recebimentos e de aplicação de recursos oriundos de transferências especiais, disponibilizados nos portais de transparência municipais selecionados na amostra, segundo a listagem a seguir:

Tabela 2 - Endereço dos portais de transparência dos municípios investigados

Municípios	Portal de Transparência
Florianópolis	https://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php?pagina=apartirabril&menu=4
Palhoça	https://palhoca.atende.net/?pg=transparencia#!/
São José	http://transparencia.pmsj.sc.gov.br:90/pronimtb/index.asp
Biguaçu	https://transparencia.betha.cloud/#/h8Y-9n4317rxGpW5801ZgA==
Canelinha	https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-131/recursos.faces

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Para efetuar a análise, foi necessário realizar o tratamento dos dados, uma vez que, devido ao seu grande volume, não foi possível realizar consultas diretas, por meio das ferramentas de busca disponibilizadas nos portais. Dessa forma, os dados foram baixados no formato .csv e convertidos para o formato .txt para permitir uma melhor organização e utilização posterior de fórmulas, filtros e classificações dos dados no formato em planilha .xls. Todavia, ressalta-se que, em alguns casos, a partir das informações levantadas preliminarmente,

foi necessário retornar à consulta aos portais para maior detalhamento das informações e busca de dados dos documentos.

Outro ponto que merece ser destacado na metodologia utilizada para análise dos dados é que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE SC), no intuito de proporcionar um maior controle sobre a aplicação dos recursos oriundos de transferências especiais, padronizou as contas contábeis de receitas orçamentárias e de destinação de recursos, emanando orientações a serem observadas pelos municípios catarinenses.

O mecanismo de controle de destinação de recursos, também denominado fonte de recursos, é de suma importância para o controle da aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que ele permite integrar a execução orçamentária da receita e da despesa pública, identificando a origem dos recursos que estão sendo utilizados na realização das despesas orçamentárias. Ressalta-se que não foi intuito da análise verificar o cumprimento, pelos municípios, das orientações emanadas pelo TCE SC, mas apenas utilizá-las como norte e mecanismo facilitador para a busca padronizada das informações. O protocolo de observação utilizado na coleta guiou-se pelo modelo de análise apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Modelo de análise

Capacidade	Indicadores
Nula	Inexistência e/ou impossibilidade de localização de informações sobre o recebimento e aplicação de recursos de emendas por transferências especiais.
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo de um conjunto mínimo de informações sobre recebimento e aplicação de recursos de emendas por transferências especiais.
Média	Divulgação, no prazo, de um conjunto mínimo de informações sobre o recebimento e aplicação de recursos de emendas por transferências especiais.
Alta	Divulgação, além de um conjunto mínimo de informações no prazo, de informações complementares sobre o recebimento e aplicação de recursos de emendas por transferências especiais.

Fonte: adaptado de Raupp (2011).

O modelo de análise fundamenta-se em quatro níveis de capacidade (nula, baixa, média e alta) e em dois conjuntos de informações: um deles que considera o rol mínimo de informações sobre o recebimento e a aplicação de recursos de emendas recebidos por transferências especiais; e outro que se refere a informações complementares. Na sequência, a partir da Tabela 3, são evidenciados os tipos de informação considerados para os dois conjuntos.

Tabela 3 - Tipos de informações considerados

Tipo de conjunto	Tipo de informação
Conjunto mínimo de informações	I – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (art. 48-A LRF) (Brasil, 2000). II – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa (nota de empenho, liquidação e ordem bancária), no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (art. 48-A LRF) (Brasil, 2000).
Conjunto de informações complementares	I – quanto à receita: histórico dos documentos de execução orçamentária das receitas, indicando o domicílio bancário e a finalidade a ser observada no recebimento e aplicação dos recursos. II – quanto à despesa: histórico detalhado identificando o objeto de gasto, informado em cada documento referente às etapas da execução orçamentária da despesa (nota empenho, liquidação e ordem bancária).

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente, apresenta-se, de forma sintética, por meio da Tabela 4, as capacidades de transparência dos municípios investigados em termos de recebimento dos recursos (receita) e de aplicação dos recursos (despesas), as quais foram obtidas mediante a aplicação do modelo de análise adotado no estudo.

Tabela 4 - Capacidades de transparência dos municípios investigados

Municípios	Capacidade de transparência no recebimento dos recursos	Capacidade de transparência na aplicação dos recursos
Florianópolis	Média	Baixa
Palhoça	Alta	Alta
São José	Alta	Alta
Biguaçu	Baixa	Média
Canelinha	Nula	Alta

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Apenas dois municípios (Palhoça e São José) foram diagnosticados com alta transparência em ambos os aspectos (recebimento e aplicação dos recursos). A alta capacidade foi ainda identificada no município de Canelinha em relação à aplicação de recursos, sendo necessário ressaltar que este mesmo município recebeu capacidade nula no tocante ao recebimento de recursos. A falta de uniformidade de transparência foi também observada nos municípios de Florianópolis e Biguaçu. Enquanto o primeiro apresenta média capacidade no recebimento e baixa na aplicação, no segundo acontece uma inversão, apresentando baixa capacidade no recebimento e média na aplicação. As análises pormenorizadas serão apresentadas nas próximas subseções.

4.1 Transparência no recebimento dos recursos (receitas)

A partir da análise da relação completa das receitas arrecadadas, buscou-se verificar a forma de identificação de recursos recebidos pelos municípios por meio de transferências especiais de emendas parlamentares. Constatou-se que o registro dos recebimentos dos recursos de transferências especiais foi

realizado em diversas formas distintas, não permitindo uma verificação de forma padronizada, tal como pretendeu o TCE SC, a partir de sua normatização. Todavia, destaca-se que, na maioria dos casos, a partir da descrição das contas de receitas e dos controles por destinação de recursos, foi possível identificar que a transferência de recursos recebida se referia a emendas parlamentares.

Em relação à identificação do objeto de gasto no recebimento dos recursos, procedeu-se à comparação com os dados disponibilizados pelos entes transferidores nos painéis divulgados nos sítios oficiais. Verificou-se que há registros de recebimentos maiores do que os repasses efetuados, que podem indicar o registro de recebimento de outros tipos de emendas parlamentares, que não tenham sido pagas por meio de transferências especiais, ou mesmo se referirem a registros incorretos ou extemporâneos.

Outro ponto que merece ser destacado é quanto ao nível de detalhamento das informações de registro dos recebimentos de transferências. No caso dos recursos recebidos do Governo Estadual, percebe-se um maior detalhamento das informações, permitindo aferir melhor o objeto da aplicação do recurso. Já no caso das emendas federais, percebe-se que as informações dos recebimentos são mais genéricas. Isso pode indicar a disponibilização mais facilitada e detalhada dos dados de pagamentos de transferências especiais pelo Governo Estadual.

Em face das limitações acima mencionadas, pelo menos três inferências já confirmam o pressuposto da investigação, qual seja, que a modalidade transferência especial favorece as relações de agência, uma vez que acentua a assimetria informacional, dificultando a fiscalização e o controle dos recursos financeiros executados. A primeira é que a falta de padronização das informações disponibilizadas pelos entes pesquisados não impede que os *principals* e outros usuários dessas informações as acessem. Todavia, como essa despadronização exige que se altere a forma de busca sempre que se mude o *agent* a ser verificado, o processo de acompanhamento e avaliação das responsabilidades que foram delegadas aos *agents* torna-se mais custoso aos *principals*. A segunda é que o “desencontro” das informações, à luz dos ensinamentos de Przeworski (2006), indica que não é tarefa fácil para os *principals* desses entes evitar que seus *agents* se conluiem com a burocracia em defesa de particulares interesses. Em vista disso, o achado neste estudo assemelha-se ao de Andrade (2018), quando da constatação de divergências entre as despesas fixadas nas LOAs e as despesas executadas nos Estados e no Distrito Federal. A terceira inferência é a que para que se efetivem como facilitadores de acesso às informações orçamentárias e proporcionem aos *principals* “condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais” (Pires et al., 2013), os portais dos entes analisados carecem de muitas melhorias.

Contudo, de forma particularizada, quanto à avaliação dos dados dos recebimentos a partir do modelo de análise adaptado de Raupp (2011), verificou-se que dos cinco municípios, dois (São José e Palhoça) apresentaram o indicador de transparência alta, uma vez que divulgaram de forma completa o conjunto mínimo de informações sobre os recursos de emendas recebidos por transferências especiais, bem como foi possível identificar, de forma parcial, as informações complementares, como o objeto do gasto.

Já Florianópolis apresentou o indicador de transparência média, pois embora tenha divulgado de forma completa o conjunto mínimo de informações sobre o recebimento de recursos de emendas recebidos por transferências especiais, não foi possível identificar informações complementares, como o objeto do gasto. Biguaçu apresentou o indicador de transparência baixa, pois não foi possível identificar o registro do recebimento de recursos de emendas federais, caracterizando a divulgação parcial do conjunto mínimo de

informações sobre o recebimento de recursos de emendas por transferências especiais, embora tenha apresentado de forma detalhada as informações complementares, como o objeto do gasto. E o Município de Canelinha apresentou indicador de transparência nula, tendo em vista que não foi possível identificar nem o conjunto mínimo de informações, nem as informações complementares sobre os recursos de emendas recebidos por transferências especiais, dentre as receitas arrecadadas disponibilizadas no portal de transparência.

4.2 Transparência na aplicação dos recursos (despesas)

Para a análise da aplicação dos recursos oriundos de transferências especiais, a partir das bases de dados da execução orçamentária da despesa dos municípios da amostra, utilizou-se como filtro de pesquisa o mecanismo de controle da destinação dos recursos, também chamado fonte de recursos ou vínculo. Dessa forma, foram verificadas apenas as despesas executadas nas destinações de recursos identificadas anteriormente na etapa de análise do registro do recebimento, bem como aquelas que continham em sua descrição alguma referência a recursos recebidos de emendas parlamentares.

Em relação à verificação dos valores das despesas executadas, ressalta-se que não foi possível aferir a utilização integral dos recursos recebidos, uma vez que não há obrigatoriedade de execução no mesmo exercício em que foram recebidos. Dessa forma, constatou-se, em alguns casos, a execução de despesas em valores muito menores dos recebidos no ano de 2021 e, em outros casos, valores de despesas maiores que os recebidos. Ou seja, tal qual verificado no recebimento das receitas, uma demanda extra de esforços dos *principals* precisaria ser empreendida para que esse “desencontro” nos valores dos recursos aplicados possa ser compreendido.

Quanto à avaliação segundo o modelo de análise adaptado de Raupp (2011), verificou-se que dos cinco municípios, três (Canelinha, Palhoça e São José) apresentaram o indicador de transparência alta, podendo contribuir com a melhoria da apresentação dos dados de despesas pelos demais municípios. Em relação à verificação da divulgação de informações básicas e complementares sobre as etapas da execução orçamentária da despesa (empenhos, liquidações e pagamentos), inicialmente, foi feito um levantamento dos empenhos executados nas fontes de recursos específicas para as emendas. A partir disso, foram realizadas consultas detalhadas nos portais, onde foi possível verificar as informações pormenorizadas de liquidações e pagamentos, como notas fiscais e domicílios bancários. Em relação a essas consultas, destaca-se o caso de São José, que permite verificar em apenas uma consulta todos os documentos vinculados ao empenho. Nos demais municípios foi necessário realizar mais de uma consulta nos portais para obter todos os dados da liquidação e do pagamento.

Dando sequência à avaliação do modelo de análise, verificou-se que o Município de Biguaçu apresentou o indicador de transparência média, tendo em vista que não foi possível localizar os números dos documentos de liquidação e pagamento, embora apresente informações detalhadas sobre essas etapas da execução orçamentária, permitindo verificar, por exemplo, as notas fiscais que atestaram a liquidação da despesa e o domicílio bancário que realizou o pagamento da despesa. As demais informações complementares também foram apresentadas de forma parcial.

E, por fim, o Município de Florianópolis apresentou o indicador de transparência baixa, pois não foi possível identificar as informações dos documentos de liquidação e pagamento da despesa. O link de acesso a esses documentos disponibilizado no portal remeteu à página inicial do portal antigo, onde ao realizar as consultas não houve retorno das informações solicitadas. O ponto que se destaca foi em relação ao histórico do

empenho que, na maioria dos casos, detalhou o objeto do gasto, informando, por exemplo, o número da medição, no caso de obras, e número do contrato, permitindo fazer outras consultas no portal, já que o arquivo do contrato é disponibilizado em formato .pdf.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como objetivo analisar a transparência no recebimento e na aplicação dos recursos públicos recebidos por meio de transferências especiais. A ausência de uniformidade de transparência foi observada nos municípios de Florianópolis, Biguaçu e Canelinha, já que apresentaram, ao menos, capacidade nula ou baixa em um dos aspectos. Por outro lado, São José e Palhoça apresentaram alta capacidade de transparência tanto no recebimento quanto na aplicação de recursos.

A assimetria de informações entre políticos e cidadãos, a exemplo das capacidades de transparência de alguns municípios investigados, é um potencial dificultador da identificação dos conflitos de interesses porventura presentes nesta relação, conforme postula a teoria da agência. Fica constatado, portanto, que a modalidade transferência especial para emendas parlamentares favorece as relações de agência e que a dificuldade de fiscalização e controle dos recursos financeiros executados, em virtude das capacidades de transparência identificadas, acentua a assimetria informacional. As capacidades alcançadas por Florianópolis, um município-capital, também deixou claro que não se deve esperar resultados mais animadores em razão do volume de recursos recebidos ou da representatividade do ente no rol dos selecionados para a investigação.

Diante da carência de estudos nacionais com foco direcionado para a transparência no recebimento e aplicação de recursos de emendas parlamentares, ao passo que se contribui de forma teórica e prática, também recomenda-se que outros estudos nesta direção sejam empreendidos para que comparativos a partir dos resultados do estudo em tela sejam realizados, que podem ser alastrar para as transferências constitucionais, legais e demais instrumentos de transferências voluntárias. Do ponto de vista teórico, o estudo traz subsídios para a lacuna identificada na área de conhecimento e inova ao analisar a transparência de recursos recebidos por meio de emendas parlamentares à luz dos pressupostos da teoria da agência. Em termos práticos revela na prática, a partir de uma amostra de municípios, a realidade empírica desta temática, demonstrando aspectos positivos e pontos que ainda carecem de aperfeiçoamentos.

Artigo submetido para avaliação em 05/12/2022 e aceito para publicação em 21/09/2023

REFERÊNCIAS

- Alves, D. P. (2011). *Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social*. Distrito Federal: Controladoria-Geral da União.
- Alves, F. de B., & Bianchi, L. H. N. G. (2019). Orçamento impositivo: uma breve análise à PEC 34 de 2019. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas*, 7(1), 150-170.
- Amorim Neto, O., & Simonassi, A. G. (2013). Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, 33(4), 704-725.

Andrade, J. de. (2018). *Risco orçamentário nos estados brasileiros e no Distrito Federal: uma proposta de aplicação de técnicas de tracking error sobre as despesas públicas*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Azevedo, R. R. de, Silva, J. M. da, & Chaves, S. de O. (2020). Teoria da agência, problemas de monitoramento e moral tributária: efeitos na arrecadação de tributos em municípios. *Revista Contemporânea De Contabilidade*, 17(45), 3-18.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Recuperado em 10 fevereiro 2021, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989. 1989. Recuperado em 23 janeiro 2022, de http://leis.alesec.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html

Eisenhardt, K. M. (2015). Teoria da Agência: uma Avaliação e Revisão. *Revista de Governança Corporativa*, 2(1), 1-36.

Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. 2019. Recuperado em 23 janeiro 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm.

Emenda Constitucional nº 78, de 1º de julho de 2020. Acrescenta o art. 120-C à Constituição do Estado, para instituir mecanismo de simplificação no pagamento das emendas parlamentares impositivas. Recuperado em 23 janeiro 2022, de http://leis.alesec.sc.gov.br/html/ec/ec_078_2020.html

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 2000. Recuperado em 10 fevereiro 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

LIMA, A. C. (2021). *A ineficiência das renúncias fiscais sob a ótica da teoria da agência*. Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.

Moutinho, J. da A., Kniess, C. T., & Maccari, E. (2013). A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 12(1), 181-207.

Oliveira, C. L. de, & Ferreira, F. G. B. de C. (2017). O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Seqüência*, 76, 183-212.

Pires, A. M. *et al.* (2013). Transparência da gestão pública municipal: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS. *Revista Estudos do Cepe*, 38, 131-160.

Przeworski, A. (2006). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: Bresser Pereira, L. C., & Spink, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, p. 39-73.

Raupp, F. M. (2011). *Construindo a accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. Tese de doutorado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA.

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2013). *Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos*. *Revista de Administração*, 48(4), 770-782.

Raupp, F. M., & Zuccolotto, R. (2015). Investigando as publicações sobre transparência eletrônica em revistas nacionais. *Revista Estudos do Cepe*, 39(67), 46-66.

Raupp, F. M., & Sacramento, A. R. S. (2021). As transferências especiais do orçamento prescindem de controle? In: Almeida, D. R. de, Raupp, F. M., Sacramento, A. R. S., & Menezes, E. C. de O. (Orgs.). *Finanças Públicas no Cotidiano Brasileiro*. Salvador: EDUFBA. p. 45-50.

Raupp, F. M. (2022). A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. *Revista da CGU*, 14(25), 20-32.

Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. de. (2016). O processo de implementação da answerability no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 193-213.

Souza, A. B. (2018). *Como prestar contas do que é secreto?: uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158.