

idp

v. 5 n. 2

168

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WORKING PAPER

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

Maria Elice Nogueira Rodrigues

www.idp.edu.br

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

Maria Elice Nogueira Rodrigues¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP – Brasil. E-mail: elicenr@gmail.com. ORCID: 0009-0000-4902-4722.

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

Supervisão e Revisão

Emmanuel Brasil

Débora Dossiatti

Apoio Técnico

Igor Silva

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. Introdução • • • • •	7
2. Referencial Teórico • • • • •	8
2.1 Transferências Voluntárias da União • • • • •	8
2.2 Emendas Parlamentares • • • • •	10
2.3 Transferência Especial • • • • •	13
2.3.1 Contexto e peculiaridades • • • • •	13
2.3.2 Transparência e prestação de contas • • • • •	18
3. Metodologia • • • • •	21
4. Resultados e Discussão • • • • •	23
4.1 Processo de recebimento e operacionalização dos recursos • • • • •	29
4.2 Transparência e prestação de contas • • • • •	31
4.3 Desafios dos gestores na execução dos recursos • • • • •	32
4.4 Autonomia dos entes subnacionais na alocação dos recursos • • • • •	32
5. Considerações finais • • • • •	35
6. Referências • • • • •	37

Resumo:

O objetivo deste estudo foi analisar a gestão dos recursos recebidos da União pelos entes subnacionais estaduais, no período de 2020 a 2023, na modalidade Transferência Especial, conhecida como “Emenda Pix”, instituída pela Emenda Constitucional (EC) nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Para tanto, realizou-se estudo comparativo entre o Distrito Federal e os Estados que mais receberam recursos no período, utilizando-se abordagem qualitativa e quantitativa, descritiva, com fins exploratórios. Inicialmente, foi realizado um estudo detalhado da Transferência Especial, evidenciando as peculiaridades e o volume de recursos repassados. Na sequência, uma análise da gestão dos recursos, mediante entrevista semiestruturada com representantes dos entes junto à Rede de Parcerias do Governo Federal. Os resultados demonstraram que, devido às peculiaridades e restrições constitucionais quanto ao uso dos recursos, os entes beneficiários estão em processo de adaptação à nova modalidade. Entre os achados da pesquisa, verificou-se um déficit de transparência na utilização dos recursos, o que dificulta a fiscalização dos órgãos de controle e da sociedade. Adicionalmente percebeu-se a ocorrência de indicação, pelos parlamentares, do objeto de aplicação dos recursos, restringindo a autonomia dos entes beneficiários na utilização dos recursos. Verificou-se, ainda, a destinação de recursos aos Estados, para execução por entidades privadas sem fins lucrativos.

Palavras-Chave: Emendas Parlamentares. Transferência Especial. Orçamento Público. Transparência. Transferências Voluntárias.

Abstract:

The objective of this study was to analyze the management of resources received from the Union by state subnational entities, from 2020 to 2023, in the Special Transfer modality, known as “Emenda Pix”, instituted by Constitutional Amendment (EC) No. 105, of December 12, 2019. To this end, a comparative study was carried out between the Federal District and the states that received the most resources in the period, using a qualitative and quantitative, descriptive approach, with exploratory purposes. Initially, a detailed study of the Special Transfer was carried out, highlighting the peculiarities and the volume of resources transferred. Next, an analysis of the management of resources, through semi-structured interviews with representatives of the entities with the Federal Government Partnership Network. The results showed that due to the peculiarities and constitutional restrictions on the use of resources, the beneficiary entities are in the process of adapting to

the new modality. Among the findings of the research, a lack of transparency in the use of resources was found, which makes it difficult for control bodies and society to monitor them. Additionally, it was noted that parliamentarians indicated the purpose of the application of resources, restricting the autonomy of the beneficiary entities in the use of resources. It was also observed that resources were allocated to the States, for execution by non-profit private entities.

Keywords: Parliamentary Amendments. Special Transfer. Public Budget. Transparency. Voluntary Transfers.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no intuito de resgatar o princípio federalista, estruturou um sistema de repartição de competências, com a atribuição de responsabilidades para as esferas subnacionais, que intenta equilibrar as relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais (Silva, 2014).

Nessa perspectiva, normas infraconstitucionais estabelecem diversas categorias de transferências intergovernamentais da União, a fim de prover recursos aos entes subnacionais para a execução de políticas públicas. A alocação desses recursos ao orçamento público ocorre, em parte, mediante emendas parlamentares que exercem papel relevante no contexto da descentralização de recursos, para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Marciniuk; Bugarin; Ferreira, 2020).

A Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, acrescentou o art. 166-A à Constituição para autorizar a transferência de recursos federais aos entes subnacionais por meio de emendas individuais ao Orçamento, mediante as modalidades Transferência Especial e Transferência com Finalidade Definida. Esse dispositivo introduziu novos procedimentos para alocação de recursos de emendas individuais impositivas, notadamente com a criação da modalidade Transferência Especial, que ficou conhecida como “Emenda Pix”, em referência ao sistema de pagamentos instantâneos criado pelo Banco Central do Brasil.

Nessa modalidade, o recurso é transferido diretamente ao ente federado beneficiado, sem a necessidade de convênio ou de instrumento congênere, de forma a promover celeridade nos repasses e impulsionar a entrega de políticas públicas à sociedade. No entanto, desde a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no Congresso Nacional, a modalidade enfrenta críticas, especialmente quanto ao monitoramento, ao controle e à transparência na execução dos recursos por parte dos entes beneficiários.

Nesse contexto, este artigo busca realizar uma análise acerca da operacionalização dos recursos, a fim de responder à seguinte questão: como se dá o processo de gestão dos

recursos de transferências especiais nos entes subnacionais estaduais? Desse modo, propõe como objetivo principal analisar o processo de gestão dos recursos de transferências especiais com foco nos repasses recebidos pelas 27 Unidades Federativas brasileiras, no período de 2020 a 2023.

Em face da flexibilidade no repasse e da autonomia dos entes subnacionais na aplicação de recursos, verifica-se a possibilidade de promoção da melhoria da captação de recursos de emendas parlamentares frente ao cenário de escassez de recursos para a implementação de políticas públicas. Busca-se, ainda, contribuir para a melhoria da sistemática de execução dos recursos de Transferência Especial, com vistas à eficiência e à efetividade do gasto público.

Este artigo compõe-se de cinco seções, incluindo esta Introdução. A segunda seção apresenta a revisão de literatura sobre transferências voluntárias e emendas parlamentares. Na sequência, trata-se da Transferência Especial, abordando as peculiaridades dessa modalidade, a fim de compreender os desdobramentos relacionados à operacionalização dos recursos. Na terceira seção, apresenta-se a metodologia utilizada, pesquisa qualitativa e quantitativa, descritiva, com fins exploratórios. Na quarta seção, trata-se dos resultados da análise dos dados captados em plataformas do Governo Federal e nas entrevistas realizadas. Por fim, na quinta e última seção, apresentam-se as Considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transferências Voluntárias da União

O federalismo fiscal brasileiro tem como característica marcante uma forte centralização política e fiscal na União, resultando em uma dependência financeira dos governos subnacionais (Abrucio, 2022). Em virtude disso, o repasse de recursos aos entes subnacionais constitui importante instrumento para a execução de políticas públicas e para a redução das desigualdades inter-regionais.

Nesse contexto, destaca-se que as transferências de recursos da União classificam-se em duas grandes categorias: Transferências Obrigatórias, que incluem as Constitucionais e as Legais, e Transferências Discricionárias, categoria na qual se encontram as Transferências Voluntárias², cujo conceito é definido no caput do art. 25, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e são operacionalizadas na Plataforma Transferegov.br³ por meio de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos.

Ao longo dos anos, no entanto, a destinação de recursos para as transferências voluntárias, sobretudo decorrentes de emendas parlamentares, têm enfrentado críticas, notadamente relacionadas aos atrasos no repasse dos recursos aos entes beneficiários e na execução dos objetos, sendo alvo de órgãos de controle como Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU).

Relatórios de Avaliação da CGU, acerca da Gestão das Transferências Voluntárias da União, nos exercícios de 2008 a 2016, e da Avaliação do Saldo em Conta, no exercício de 2019, apontam, entre outros problemas, o tempo médio de execução dos instrumentos de cinco anos, o que se mostra extremamente elevado, tendo em vista a grande maioria ser projetos de pequeno vulto. Foram evidenciadas, ainda, situações inadequadas quanto ao fluxo financeiro relacionadas à gestão dos saldos financeiros, com montante considerável de recursos em conta-corrente de convênios inativos, sem acompanhamento por parte dos órgãos concedentes (CGU, 2020).

O Relatório do Grupo de Trabalho formado pelo TCU/CGU/MP apontou, entre os problemas mais recorrentes, o grande número de convênios e de contratos de repasse pendentes de fiscalização e de análise das prestações de contas. Como consequência,

² Art. 25, LRF. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

³ O Transferegov.br constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos (<https://portal.transferegov.sistema.gov.br/portal/home>).

salientou o crescente fluxo de tomadas de contas especiais encaminhadas ao TCU, de forma que o processo de execução das transferências voluntárias tem se mostrado excessivamente moroso, pouco eficiente e pouco eficaz (TCU, 2018).

Nessa perspectiva, estudos realizados por Moutinho (2016), Meireles (2019), Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) revelam que as transferências voluntárias têm forte componente político, por meio do alinhamento entre prefeitos e presidente e pela identidade partidária entre prefeitos e deputados federais.

Em outra vertente, estudos conduzidos por Sodré e Alves (2010) indicam relação significativa entre transferência intergovernamental de recursos orçamentários mediante emendas parlamentares e incidentes de corrupção nas instâncias locais de governo. Segundo Campos, Castelar e Soares (2018), os municípios com um controle social com fraca atuação são mais tendentes a episódios de corrupção.

Esses estudos sugerem que muitos casos de corrupção decorrem, principalmente, de fragilidades institucionais, que prejudicam a prestação de contas e a efetividade do controle sobre a gestão pública. Destacam, ainda, que irregularidades apontam falta de controle adequado na administração dos recursos municipais e descaso das boas práticas de gestão, o que cria ambiente propício à corrupção, uma vez que dificultam a *accountability* e favorecem a atuação de agentes corruptores (Sodré; Alves, 2010; Campos; Castelar; Soares, 2018).

Para Grin, Demarco e Abrucio (2021, p. 55), “a capacidade organizacional subnacional é um dos fatores mais importantes no funcionamento eficaz dos governos”, visto que se relacionam à eficiência e à efetividade da ação estatal. Assim, há a necessidade de os entes desenvolverem capacidades, especialmente de gestão, devido à crescente lacuna entre as práticas locais e a amplitude das demandas colocadas sobre os governos locais.

2.2 Emendas Parlamentares

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

No âmbito do processo orçamentário, na fase de apreciação legislativa, as emendas parlamentares são o instrumento de que o Congresso Nacional dispõe para influenciar o processo de elaboração do orçamento anual, desempenhando papel crucial na interligação entre o governo federal e os governos locais e na determinação das políticas públicas subnacionais (Marciniuk; Bugarin; Ferreira, 2020; Limongi; Figueiredo, 2005).

Por essa visão, considerando as características do sistema político brasileiro, que inclui fragmentação partidária, proporcionalidade e presidencialismo, a relação entre o Executivo e o Legislativo é intermediada pelo denominado Presidencialismo de Coalizão (Abranches, 1988), estratégia utilizada pelo Presidente para reunir aliados a fim de obter governabilidade. Todavia, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente o presidente (Abranches, 1988). Nesse cenário, a liberação de emendas individuais ao orçamento é um dos principais instrumentos que o Executivo utiliza para obter apoio parlamentar para aprovação da sua agenda (Pereira; Mueller, 2002; Limongi; Figueiredo, 2005).

Em face da natureza autorizativa do orçamento, o Executivo possui ampla discricionariedade na execução orçamentária, permitindo-lhe decidir pela realização ou não das despesas autorizadas, especialmente as resultantes de emendas parlamentares. Ao longo dos anos, esse tem sido um ponto sensível na relação entre o Legislativo e o Executivo (Giacomoni, 2023).

Nos últimos anos, no entanto, o arcabouço normativo das emendas parlamentares ao orçamento passou por significativas alterações, especialmente com a instituição do orçamento impositivo para as emendas parlamentares individuais, por meio da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, posteriormente estendido para as emendas de bancada com a Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. A instituição da

impositividade dessas emendas reduziu a discricionariedade do Executivo na execução orçamentária, ampliando de forma significativa a autonomia do Legislativo sobre o orçamento (Faria, 2023), retirando o parlamentar da dependência do Executivo.

Ressalta-se que as emendas parlamentares, notadamente as individuais, têm sido alvo de intensa controvérsia na literatura e na imprensa brasileira, visto que são frequentemente associadas a políticas distributivistas e a práticas de corrupção, além do uso como moedas de troca eleitoral.

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

Nessa visão, Baião e Couto (2017) destacam que, no Brasil, as discussões sobre voto pessoal sempre estiveram associadas às políticas de *pork barrel*, termo utilizado na literatura internacional em referência ao particularismo legislativo, em que os deputados utilizam políticas distributivas, para conquistar o voto dos beneficiários. Não obstante a maior parte dos estudos sobre tais políticas terem se concentrado nos Estados Unidos, no Brasil, essa temática tem sido bastante estudada nas últimas décadas.

Estudos conduzidos por Pereira e Rennó (2001), Ames (2003), identificaram que a execução de emendas parlamentares tem efeitos positivos nas chances de reeleição. Nessa mesma direção, estudos realizados por Mesquita (2008), Firpo; Ponczek; Sanfelice (2015), Baião e Couto, (2017), todavia, não confirmam uma relação direta entre o valor das emendas executadas e o sucesso eleitoral. Apesar disso, Firpo, Ponczek e Sanfelice (2015) sustentam que os políticos tendem a recompensar seus eleitores com a destinação de emendas.

Para Limongi e Figueiredo (2005), embora as emendas representem uma pequena parte da intervenção legislativa na alocação final de recursos, são fundamentais para a sobrevivência política dos parlamentares (Pereira; Mueller, 2002; Pereira; Rennó, 2001) e podem ser utilizadas para diferentes fins, como conquistar apoio de doadores de campanha e implementar políticas públicas importantes (Baião; Couto, 2017). Contudo, “não há como negar a importância das emendas para a sobrevivência política do parlamentar” (Mesquita, 2008, p. 73).

Sob outro enfoque, Bertholini, Pereira e Rennó (2018) destacam que as políticas do tipo *pork barrel* podem atuar na redução da desigualdade e da pobreza em nível local bem como na promoção do desenvolvimento. Adicionalmente, sugerem que, em contextos de alta desigualdade e pobreza, com municípios dependentes de recursos federais, tais políticas, muitas vezes, podem ser o único meio pelo qual os recursos federais chegam às populações carentes em alguns municípios brasileiros (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018).

Sobre esse tema, Greggianin *et al.* (2023) argumentam que a atuação do Legislativo e do Executivo, como responsáveis pela aprovação e execução do orçamento público, sujeita-se aos mandamentos da CF/88, e defendem que a redução das desigualdades sociais e regionais é um dever, uma diretriz geral que fundamenta a atividade financeira do Estado, cabendo à União, em especial, fomentar a cooperação federativa e adotar políticas públicas alinhadas com os princípios constitucionais. Por esse prisma, o § 7º do art. 165 da Constituição, determina que os orçamentos, compatibilizados com o PPA, terão entre suas funções reduzir desigualdades inter-regionais (Brasil, 1988).

2.3 Transferência Especial

2.3.1 Contexto e peculiaridades

A Transferência Especial foi instituída pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que teve origem com a PEC nº 61/2015, proposta pela então senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), posteriormente transformada na PEC nº 48/2019. A proposição

visava a alterar o art. 166 da Constituição Federal para possibilitar que as emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) pudessem aportar recursos diretamente no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Na fase de tramitação da PEC no Congresso, houve forte articulação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e de outras entidades que congregam os interesses dos entes subnacionais junto ao Congresso, que defenderam a proposta em eventos como a Marcha dos Prefeitos, Frentes Parlamentares em Defesa dos Municípios e do Pacto Federativo (CNM, 2019).

Diversas audiências públicas foram realizadas na Câmara dos Deputados, com a participação de representantes do Executivo, da Caixa Econômica Federal (Caixa), do TCU, dos Tribunais de Contas e de entidades defensoras dos interesses dos entes subnacionais, nas quais houve intenso debate sobre as dificuldades enfrentadas por esses entes em relação às Transferências Voluntárias da União, devido aos trâmites burocráticos e aos altos custos administrativos cobrados pela Caixa. Havia também preocupações com a possível malversação dos recursos e os efeitos no pacto federativo pela falta de critérios objetivos na distribuição dos recursos (Brasil, 2019).

Após intenso debate no Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 105, que concedeu tratamento diferenciado à Transferência Especial, sobretudo em vista da flexibilidade introduzida no art. 166-A, § 2º, incisos I e II, que autoriza a transferência direta de recursos aos entes federativos, sem a necessidade de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e estabelece que os recursos passam a pertencer ao ente federado beneficiado no ato da efetiva transferência financeira.

Essa modalidade confere maior agilidade no repasse e autonomia ao ente beneficiário na aplicação dos recursos. No entanto, dispõe de menor controle procedimental e oferece menor *accountability* pelo parlamentar, uma vez que o destino dos recursos é decidido pelo ente recebedor (Mascarenhas, 2023). Entretanto, a rapidez e a

eficiência no repasse dos recursos não garantem necessariamente uma entrega célere de bens ou serviços à população, visto que não está condicionada a um cronograma pré-aprovado (Greggianin *et al.*, 2023).

Já a Transferência com Finalidade Definida, forma tradicional de descentralização de recursos no âmbito das Transferências Voluntárias, ocorre por meio de convênios e contratos de repasse, com despesas previamente especificadas no orçamento. Embora o repasse seja mais lento, o trâmite prévio permite amplo monitoramento e transparência na aplicação dos recursos. No Quadro 1, apresentam-se as principais diferenças entre as duas modalidades de transferência.

Quadro 1 – Principais diferenças entre a Transferência com Finalidade Definida e a Transferência Especial

Transferência com Finalidade Definida (Inciso II)	Transferência Especial (Inciso I)
Os recursos podem ser repassados diretamente pela União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos.	Os recursos podem ser repassados diretamente pela União somente para estados, Distrito Federal e municípios, devendo a indicação no SIOP ocorrer diretamente no CNPJ principal do ente da federação.
Os recursos são repassados mediante a celebração de convênio, contrato de repasse e outros instrumentos congêneres.	Os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere (Art. 166-A, § 2º, II). O aceite dos recursos ocorre por meio do registro da ciência na plataforma Transferegov.br
Os recursos continuarão pertencendo à União até a regular prestação de contas.	Os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (Art. 166-A, § 2º, II)
Os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e serão aplicados nas áreas de competência constitucional da União. (Art. 166-A, § 4º, I e II).	Os recursos serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, sendo que pelo menos 70% deverão ser aplicadas em despesas de capital (Art. 166-A, § 2º, III; § 5º; § 1º, II).
A fiscalização da aplicação dos recursos a cargo dos órgãos de controle interno e externo da União em função da natureza federal dos recursos.	A fiscalização da aplicação dos recursos fica a cargo dos órgãos de controle locais dos entes beneficiários. (Acórdão nº 518/2023 – TCU Plenário)

Fonte: Elaboração própria.

É importante observar que, conforme § 1º, I e II do art. 166-A da Constituição, os recursos transferidos por emendas individuais impositivas, seja por Transferência Especial seja com Finalidade Definida, não podem ser usados para pagar despesas com pessoal, encargos sociais de ativos e inativos, pensionistas ou encargos da dívida. Adicionalmente, o art. 166-A impõe restrições ao uso dos recursos, ao determinar a aplicação dos recursos em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo (§ 2º, inciso III), enquanto o § 5º exige que pelo menos 70% do repasse sejam destinados a despesas de capital.

Os dados da Plataforma Transferegov.br demonstram que, desde a entrada em vigor da EC nº 105/2019, no período entre 2020 e 2023, foram destinadas 24.118 transferências de recursos na modalidade Transferência Especial para todo o país, sendo efetivamente transferido o montante de R\$ 13,05 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 1.

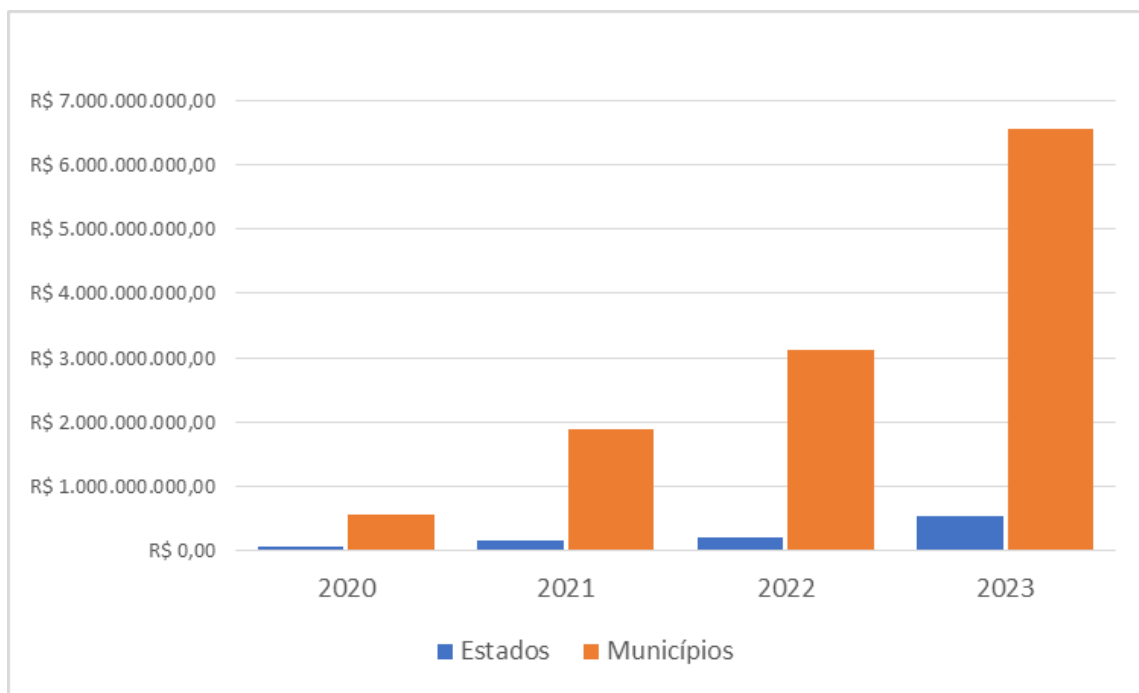
Tabela 1 – Demonstrativo de evolução da transferência de recursos na modalidade Transferência Especial – estados, Distrito Federal e municípios – período: de 2020 a 2023

Ano	Quant.	Valor Global	Valor Empenhado	Valor Liberado	% Aumento
2020	1.629	R\$ 621,2 mi	R\$ 621,2 mi	R\$ 621,2 mi	0%
2021	4.702	R\$ 2 bi	R\$ 2 bi	R\$ 2 bi	230%
2022	8.514	R\$ 3,4 bi	R\$ 3,3 bi	R\$ 3,3 bi	67%
2023	9.273	R\$ 7,3 bi	R\$ 7 bi	R\$ 7 bi	114%
Total	24.118	R\$ 13,4 bi	R\$ 13,05 bi	R\$ 13,05 bi	

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

Os dados acima demonstram um aumento expressivo, a cada ano, no montante de repasses na modalidade aos entes subnacionais e revelam um comportamento crescente no uso da Transferência Especial entre os parlamentares federais. O Gráfico 1 apresenta a evolução do número desses repasses, a cada ano, desde a criação da modalidade Transferência Especial.

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



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

Todavia, desde a tramitação da PEC no Congresso Nacional, essa modalidade enfrenta críticas, principalmente quanto à falta de equidade na distribuição dos recursos, de fiscalização, de controle e de transparência na execução e na prestação de contas por parte dos entes beneficiários. Segundo Greggianin *et al.* (2023), o fato de essas transferências não possuírem finalidade definida, programa de trabalho e instrumento de ajuste, inviabilizam o controle político pelos poderes Legislativo e Executivo, comprometendo a avaliação do interesse público, mérito e oportunidade de cada repasse, assim como das eventuais razões do tratamento diferenciado conferido aos entes subnacionais.

Em virtude das particularidades da nova modalidade, a União estabeleceu diversos normativos para orientar os entes subnacionais na operacionalização dos recursos. O Quadro 2 apresenta os principais normativos relacionados à Transferência Especial, editados no período de 2020 a 2023.

Quadro 2 – Principais normativos relacionados à Transferência Especial

Normativo	Descrição
Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 252, de 19 de junho de 2020.	Estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da Transferência Especial a estados, Distrito Federal e municípios prevista no art. 166-A da Constituição, para o exercício de 2020.
Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021, de 15 de junho de 2021.	Estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da Transferência Especial a estados, Distrito Federal e municípios prevista no art. 166-A da Constituição, para o exercício de 2021.
Portaria nº 710 – STN, de 25 de fevereiro de 2021.	Estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por estados, Distrito Federal e municípios, na qual instituiu o código de fonte de recursos 706 para transferências especiais, padronização obrigatória a partir de 2023, a fim de permitir o rastreio dos recursos pelos órgãos de controle.
Acórdão nº 518/2023 – TCU – Plenário	Definiu os limites de atuação dos órgãos de controle federal e dos entes subnacionais quanto à fiscalização dos recursos de Transferência Especial.
Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023	Trouxe orientações adicionais quanto à operacionalização dos recursos provenientes de transferências especiais, notadamente quanto à publicidade do recebimento dos respectivos recursos (Art. 81, § 2º, inc. II).

Fonte: Autoria própria.

2.3.2 Transparência e prestação de contas

Desde a tramitação da PEC no Congresso Nacional, um ponto bastante discutido foi a questão da competência de fiscalização da Transferência Especial, em vista do constante no art. 166-A, § 2º, inciso II, da CF/88, o qual dispõe que os recursos relativos às transferências especiais pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (Brasil, 2019a).

Todavia, a Constituição não tratou no art. 166-A da questão da fiscalização dos recursos de Transferência Especial, o que gerou grande controvérsia, trazendo preocupação adicional ao contexto das transferências intergovernamentais. A falta de transparência na

execução orçamentária, aliada à baixa governança orçamentária de grande parte dos entes beneficiados, intensificam essas preocupações (Almeida, 2022).

A menor transparência na aplicação dos recursos, associada às limitações quanto à operacionalização das fiscalizações pelos órgãos de controle locais, podem resultar em maior incidência de irregularidades (Almeida, 2022). Nessa linha, Sodré e Alves (2010) defendem que o aumento do poder discricionário, sem a devida assistência quanto à melhor forma de aplicação dos recursos e sem o controle necessário, tende a gerar corrupção e ineficiência crescentes nos governos locais.

Diante dessa lacuna quanto à fiscalização e à transparência na execução dos recursos, como forma de incrementar a transparência e o controle social, a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411, de 2021, sugere a inserção do Relatório de Gestão na Plataforma Transferegov.br. Entretanto, além de não ser obrigatório, o dispositivo não determina prazo, nem quais informações devem constar no referido Relatório, o que dificulta o efetivo acompanhamento da aplicação dos recursos por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

Adicionalmente, Relatório de Avaliação da CGU, sobre a execução e a prestação de contas dos repasses concedidos por meio de Transferência Especial no ano de 2020, aponta que em 35% dos Relatórios de Gestão analisados não foram encontrados os documentos comprobatórios da despesa realizada, dificultando, assim, a avaliação da conformidade da utilização dos recursos na categoria econômica para a qual foram destinados (CGU, 2022).

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

No entanto, o TCU definiu que a fiscalização sobre o cumprimento pelo ente beneficiário das condicionantes previstas no art. 166-A é de competência federal, incluindo o TCU (TCU, 2023).

Nesse sentido, Mascarenhas (2023) argumenta que embora as emendas parlamentares estejam previstas na Constituição, os riscos de corrupção não são ignorados. Entretanto, apesar de as críticas mais recorrentes das transferências especiais serem referentes à corrupção, estas enfrentam também desafios relacionados à falta de equidade, dificuldades no planejamento nacional, responsabilidade pela fiscalização e *accountability*.

Assim, em que pese não haver, até 2023, norma específica tratando da obrigatoriedade de transparência e de prestação de contas das transferências especiais, em relação à execução orçamentária de recursos públicos, o art. 163-A da CF/88 determina a disponibilização de informações e de dados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. Sob esse enfoque, Mascarenhas (2023), argumenta que não há como defender uma discricionariedade que vai contra os deveres de transparência e moralidade administrativa:

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

Além disso, importa ressaltar que a Lei nº 12.527, de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), estabelece que órgãos e entidades públicas devem garantir a transparência da informação, independentemente de requerimentos, propiciando amplo acesso e divulgação em local de fácil acesso, devendo constar, no mínimo, registros de repasses financeiros, despesas, procedimentos licitatórios e dados sobre programas e projetos (art. 6º, § 1º e § 2º, do art. 8º).

Vale registrar que, durante a realização deste estudo, foi editada a Instrução Normativa – TCU nº 93, em 17 de janeiro de 2024, que dispõe sobre a fiscalização, pelo TCU, dos recursos alocados aos entes subnacionais por meio de Transferências Especial, trazendo

importante avanço na regulamentação dos procedimentos para fiscalização dos recursos. A referida norma prevê, no art. 3º, a elaboração do Relatório de Gestão dos recursos e estabelece prazo para inserção na Plataforma Transferegov.br e para a conclusão dos objetos.

Além disso, determina que os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em uma conta-corrente específica para cada transferência, vedada a transferência financeira para outras contas-correntes. Tais medidas visam a facilitar a rastreabilidade dos recursos e conferir mais transparência aos recursos recebidos.

3. METODOLOGIA

Para a análise pretendida, realizou-se estudo comparativo entre seis Unidades Federativas brasileiras, que receberam os maiores volumes de recursos por meio da modalidade de Transferência Especial, no período de 2020 a 2023, sendo uma por região geográfica, incluindo o Distrito Federal. Registra-se que a pesquisa abrangeu apenas os entes estaduais, não incluindo os municípios.

A seleção do Distrito Federal se deu em virtude das peculiaridades apresentadas: é a menor Unidade Federativa brasileira e a única que não tem municípios, além de acumular características de estado e de município. Ademais, o Distrito Federal é considerado Estado para fins de recebimento de Transferências Voluntárias, conforme art. 89, § 4º, inciso II da LDO de 2023.

Na tabela 2, apresenta-se demonstrativo dos Estados que mais receberam recursos de Transferência Especial no período pesquisado, por região geográfica, além do Distrito Federal.

Tabela 2 – Demonstrativo das Unidades Federativas que mais receberam recursos de Transferência Especial, por Região – Período de 2020 a 2023

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

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

O presente estudo utilizou abordagem qualitativa e quantitativa (Yin, 2016), de caráter descritivo (Vergara, 2015), com fins exploratórios, em face da limitação de literatura a respeito do assunto, pelo fato de a modalidade de Transferência Especial ter sido criada recentemente, de modo que não há muitos estudos tratando da temática (Gil, 2022).

Para tanto, realizou-se ampla pesquisa bibliográfica e documental com o propósito de mapear a produção científica prévia e a legislação acerca da temática. Os dados dos entes federativos selecionados, a respeito das transferências especiais, do volume de recursos repassados e da prestação de contas foram captados na Plataforma Transferegov.br, no Módulo Painéis Gerenciais e no Módulo Transferências Especiais.

Em complemento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Matias-Pereira, 2016), com representantes das Unidades Federativas selecionadas junto à Rede de Parcerias⁴ do Governo Federal, a fim de compreender como ocorre a operacionalização dos recursos nos entes federados pesquisados. Esses gestores desempenham papel fundamental na gestão dos recursos oriundos das Transferências da União e possuem profundo conhecimento na temática (Gil, 2022).

⁴ Rede de governança colaborativa do Sistema de Gestão de Parcerias da União, tem por objetivo desenvolver ações voltadas à melhoria da gestão das parcerias da União operacionalizadas no Transferegov.br, além de promover e estimular ações de capacitação, comunicação e transparência. Para mais informações a respeito da Rede de Parcerias, acessar: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/rede-parcerias/sobre>.

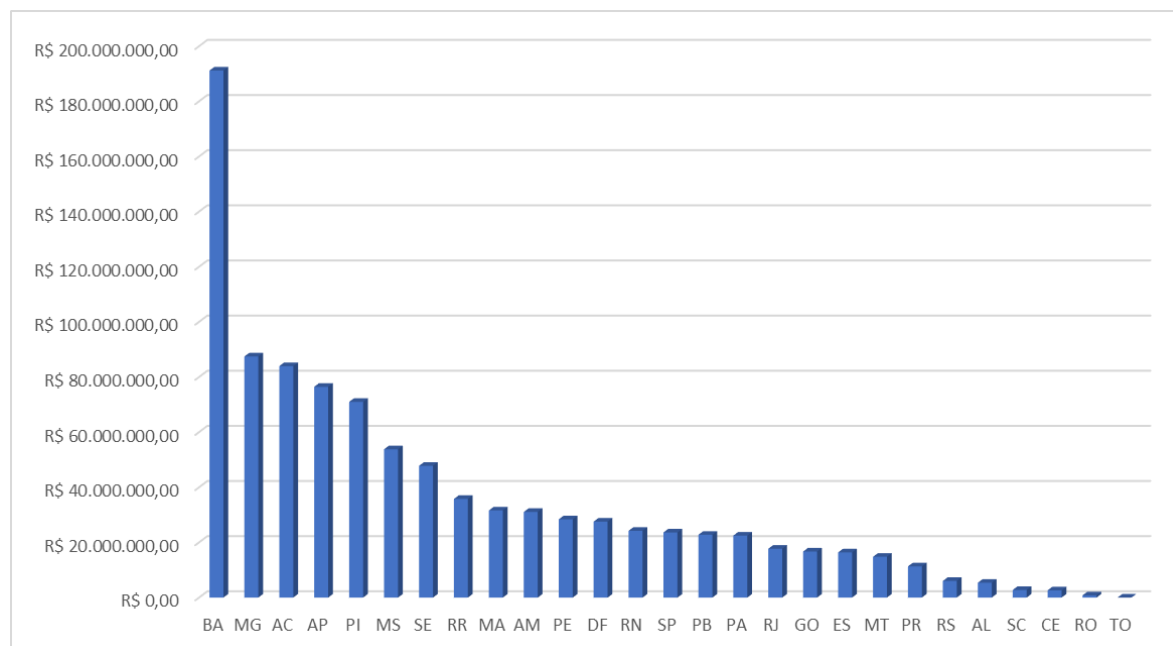
Para análise das transcrições das entrevistas, utilizou-se a Análise de Conteúdo (Bardin, 1977), que é considerada “uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (Vergara, 2015, p. 7).

A análise de conteúdo tem como procedimento fundamental a definição de categorias pertinentes aos propósitos da pesquisa. Assim, as perguntas qualitativas foram analisadas quanto aos temas para realizar a categorização (Vergara, 2015; Bardin, 1977). Dessa forma, as respostas foram agrupadas nas seguintes categorias: Processo de Recebimento e Operacionalização dos Recursos, Transparência e Prestação de Contas, Desafios dos Gestores na execução dos recursos e Autonomia dos Entes Subnacionais na alocação dos recursos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme dados da Plataforma Transferegov.br, no âmbito federal, no período de 2020 a 2023, foi repassado para as 27 Unidades Federativas brasileiras na modalidade Transferência Especial, o valor de R\$ 953.889.789,00, correspondente a 500 emendas. A seguir, apresenta-se o Gráfico 2, com o *ranking* de recebimento de Transferência Especial pelas 27 Unidades Federativas.

Gráfico 2 – *Ranking* de recebimento de recursos de Transferência Especial – Unidades Federativas – de 2020 a 2023



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

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

Tabela 3 – Demonstrativo de recebimento de Transferência Especial por região geográfica – período de 2020 a 2023

Região geográfica	UF	População 2022	IDH 2021	Total TE 2020-2023	%UF x total UFs	Valor per capita
Norte	AC	830.026	0,71	R\$ 83.969.491,00	8,80%	R\$ 101,16
	AP	733.508	0,688	R\$ 76.461.920,00	8,02%	R\$ 104,24
	RR	636.303	0,699	R\$ 35.791.799,00	3,75%	R\$ 56,25
	AM	3.941.175	0,7	R\$ 31.074.300,00	3,26%	R\$ 7,88
	PA	8.116.132	0,69	R\$ 22.498.062,00	2,36%	R\$ 2,77

	AM	3.941.175	0,7	R\$ 31.074.300,00	3,26%	R\$ 7,88
	RO	1.581.016	0,7	R\$ 800.000,00	0,08%	R\$ 0,51
	TO	1.511.459	0,731	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00
Total N		17.349.619		R\$ 250.595.572,00	26,27%	R\$ 272,82
Nordeste	BA	14.136.417	0,691	R\$ 191.187.994,00	20,04%	R\$ 13,52
	PI	3.269.200	0,69	R\$ 70.997.419,00	7,44%	R\$ 21,72
	SE	2.209.558	0,702	R\$ 47.801.338,00	5,01%	R\$ 21,63
	MA	6.775.152	0,676	R\$ 31.613.270,00	3,31%	R\$ 4,67
	PE	9.058.155	0,719	R\$ 28.385.200,00	2,98%	R\$ 3,13
	RN	3.302.406	0,728	R\$ 24.231.814,00	2,54%	R\$ 7,34
	PB	3.974.495	0,698	R\$ 22.784.843,00	2,39%	R\$ 5,73
	AL	3.127.511	0,684	R\$ 5.384.966,00	0,56%	R\$ 1,72
	CE	8.791.688	0,734	R\$ 2.631.695,00	0,28%	R\$ 0,30
Total NE		54.644.582		R\$ 425.018.539,00	44,56%	R\$ 79,77
Centro-Oeste	MS	2.756.700	0,742	R\$ 53.800.482,00	5,64%	R\$ 19,52
	DF	2.817.068	0,814	R\$ 27.571.382,00	2,89%	R\$ 9,79
	GO	7.055.228	0,737	R\$ 16.730.000,00	1,75%	R\$ 2,37
	MT	3.658.813	0,736	R\$ 14.819.993,00	1,55%	R\$ 4,05
Total CO		16.287.809		R\$ 112.921,857,00	11,84%	R\$ 35,73
Sudeste	MG	20.538.718	0,774	R\$ 87.484.705,00	9,17%	R\$ 4,26
	SP	44.420.459	0,806	R\$ 23.622.514,00	2,48%	R\$ 0,53
	RJ	16.054.524	0,762	R\$ 17.722.317,00	1,86%	R\$ 1,10
	ES	3.833.486	0,771	R\$ 16.386.744,00	1,72%	R\$ 4,27
Total SE		84.847.187		R\$ 145.216.280,00	15,22%	R\$ 10,17
Sul	PR	11.443.208	0,769	R\$ 11.320.000,00	1,19%	R\$ 1,23
	RS	10.880.506	0,771	R\$ 6.042.000,00	0,63%	R\$ 0,56
	SC	7.609.601	0,792	R\$ 2.775.541,00	0,29%	R\$ 0,36

Total S	29.933.315	R\$ 20.137.541,00	2,11%	R\$ 0,67
Total geral	203.062.512	R\$ 953.889.789,00		

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

A Tabela acima demonstra uma concentração de destinação de emendas na modalidade (71%) para as Unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste, onde se encontram os estados com menor IDH do país. Contudo, observa-se grande disparidade entre os valores destinados. O estado de Minas Gerais que possui o 4º maior IDH do país ocupou o 2º lugar em recebimento de recursos entre as Unidades Federativas. Alagoas, que possui o 2º menor IDH do país, foi um dos que menos recebeu recursos de Transferência Especial no período. Registra-se, ainda, que o estado do Tocantins não recebeu recursos de Transferência Especial no período estudado.

Esse resultado apresenta certa coerência com o propósito de redução das desigualdades, previsto no art. 165 da CF/88, que os orçamentos, compatibilizados com o PPA, terão entre suas funções reduzir desigualdades inter-regionais (Brasil, 1988). Sobre esse assunto, estudo realizado por Bertholini, Pereira e Rennó (2018), aponta para um efeito positivo das transferências da União, por intermédio de emendas parlamentares, na redução das desigualdades inter-regionais.

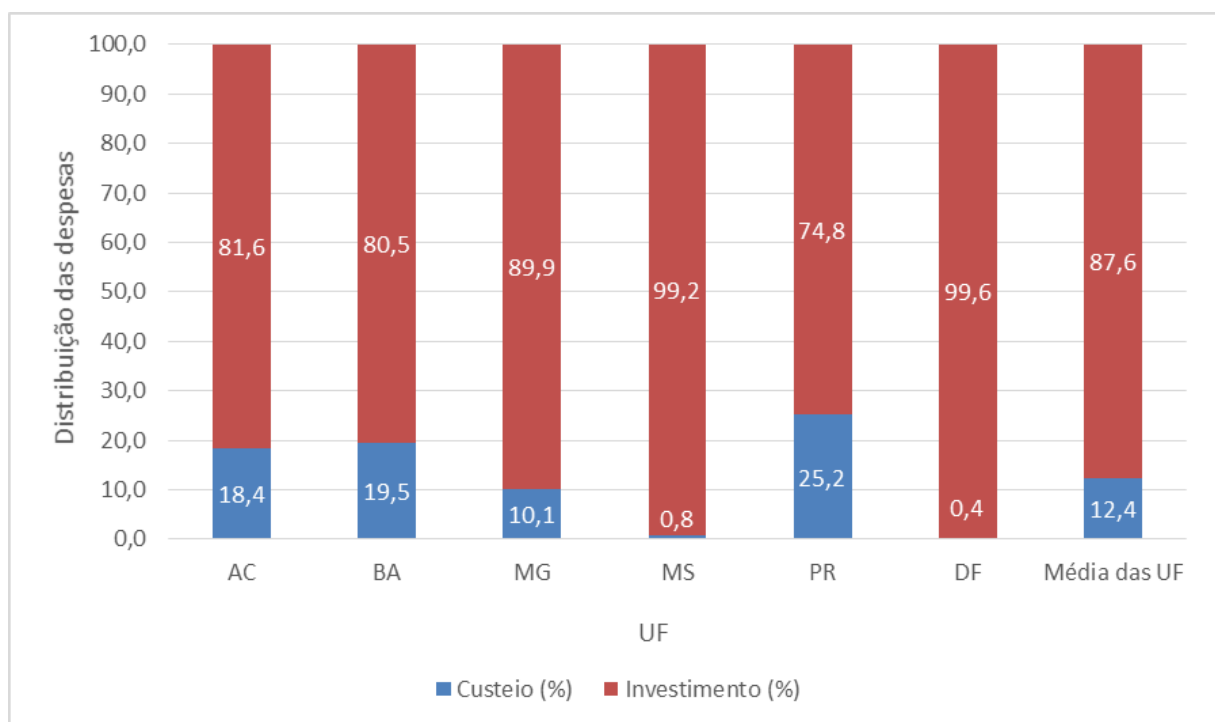
Todavia, a despeito disso, não há como ignorar que a falta de critérios claros quanto à alocação desses recursos, possa resultar em disparidades na distribuição de recursos públicos, favorecendo algumas regiões em detrimento de outras. Dessa forma, a concentração de recursos repassados de forma aleatória para determinadas regiões pode representar apenas uma constatação de que os parlamentares estão destinando um montante expressivo de recursos para regiões carentes, sem nenhuma perspectiva de política pública.

No período do estudo, as seis Unidades Federativas pesquisadas receberam 242 transferências no total, na modalidade Transferência Especial, no valor conjunto de R\$

455.334.054,00. Esses entes receberam 47,7% do total de recursos liberados para as 27 Unidades Federativas no período.

Ao analisar-se os dados constantes do Painel Parlamentar, da Plataforma Transferegov.br, verifica-se que os valores destinados na modalidade aos entes selecionados apresentaram uma média de 87,6% dos recursos para aplicação em despesas de investimentos (Grupo de Natureza de Despesa – GND 4 – Investimentos). O Gráfico 3 apresenta os percentuais por tipo de despesa.

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



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

Esse resultado evidencia que os parlamentares observam o mandamento previsto no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, o qual estabelece que pelo menos 70% das transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital, de forma a priorizar os investimentos nas instâncias locais de governo.

Em relação à transparência no recebimento e na execução dos recursos, na Plataforma Transferegov.br, das 500 emendas transferidas às 27 Unidades Federativas no período de 2020 a 2023, constam apenas 37 Relatórios de Gestão. Isso representa um percentual de 7,4% do total de emendas destinadas aos entes estaduais, conforme Tabela 4. Desses, 26 Relatórios foram apresentados pelas Unidades Federativas selecionadas.

Embora no período da pesquisa não houvesse norma específica tratando da obrigatoriedade de apresentação de prestação de contas dos recursos de Transferência Especial, o art. 70 da Constituição prevê a obrigatoriedade de prestação de contas em relação aos recursos públicos. Além disso, a LAI estabelece o dever de publicidade por parte dos entes públicos, independentemente de requerimentos, em relação aos registros de repasses financeiros, despesas, procedimentos licitatórios e dados sobre programas e projetos.

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

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

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

Os dados coletados nas entrevistas foram agrupados em categorias para análise do conteúdo, buscando-se encontrar associações com as referências bibliográficas e documentais, de forma que as percepções dos gestores sobre a gestão das transferências especiais estão apresentadas nas categorias a seguir.

4.1 Processo de recebimento e operacionalização dos recursos

Em virtude das peculiaridades inerentes à modalidade Transferência Especial, com algumas restrições quanto ao uso dos recursos, as Unidades Federativas pesquisadas têm buscado se organizar e adequar seus sistemas para melhor gestão desses recursos.

Em relação ao recebimento dos recursos, para cinco Unidades Federativas (83,3%) da amostra, o registro da ciência é realizado por um único órgão da respectiva estrutura administrativa, o qual acompanha a execução dos recursos por parte dos órgãos executores. Apenas uma Unidade Federativa optou por realizar o recebimento de forma descentralizada, de modo que a ciência é registrada pelo órgão responsável pela execução dos recursos.

Quanto à percepção dos gestores sobre a agilidade ou não nas entregas à população, a maioria (83,3%) afirmou que a Transferência Especial agiliza os processos para o recebimento dos recursos, ou seja, o ingresso dos recursos, facilitando o processo para a captação e o recebimento dos recursos. No entanto, reconhecem que outros fatores, como a adequação do pedido pelo parlamentar, falta de amparo normativo e o trâmite burocrático para contratação e execução das despesas também influenciam a eficiência da execução.

De fato, o trâmite burocrático para a contratação e a execução dos recursos seguem inalterados. Isso porque a execução financeira e orçamentária do governo brasileiro, conforme previsto nas normas de direito financeiro, segue diversas etapas, de forma que os entes públicos precisam cumprir as regras da licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, e, posteriormente, os estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento (Giacomoni, 2023). Todavia, quanto aos fatores que contribuem para o atraso na execução dos recursos, 50% das respostas foram a respeito da interferência, direta ou indireta, dos parlamentares que destinaram a emenda, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 – Fatores que contribuem para o atraso da execução nas transferências especiais, segundo a percepção dos entrevistados

Fatores citados	N = 10	%
Necessidade de adequação de objeto à indicação do parlamentar	2	20,0
Indicação de parlamentar para ONG, associações ou serviços de saúde	2	20,0
Valor da Emenda dividido para diferentes objetos	1	10,0
Complexidade de projetos	1	10,0
Falta de maturidade de projeto	1	10,0
Solicitação de mudança de grupo de despesa pelo parlamentar	1	10,0
Morosidade do processo licitatório	1	10,0
Ausência de ato normativo para amparar e nortear os gestores na execução dos recursos	1	10,0

Fonte: Autoria própria, com base nos dados da pesquisa.

No tocante à execução dos recursos, metade dos entrevistados referiram um percentual de execução que variou entre 0% e 30% do total recebido no período. Chama a atenção o fato de uma das Unidades Federativas que receberam recursos nos quatro anos do período pesquisado, informar que ainda não houve execução dos objetos e, por consequência, não foram realizados pagamentos. Nesse caso, a celeridade no repasse dos recursos não agilizou as entregas à população. Ao que parece, o gargalo dos atrasos na execução dos recursos apenas se deslocou do ente repassador e fiscalizador, que demorava para atestar as etapas de liberação dos recursos, para a execução pelo ente beneficiário.

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

4.2 Transparência e prestação de contas

A respeito da transparência sobre o recebimento e a execução dos recursos de Transferência Especial, quatro Unidades Federativas (66,70%) informaram que utilizam os portais próprios e a Plataforma Transferegov.br. As demais relataram que ainda não disponibilizam as informações.

No entanto, ao realizar pesquisa nos canais mencionados, verificou-se que a inserção do Relatório de Gestão, da Plataforma Transferegov.br, foi realizada por apenas dois entes no período do estudo, os quais também disponibilizaram informações nos portais estaduais. Cerca de 89,3% das emendas disponibilizadas aos entes pesquisados não tiveram registros do Relatório de Gestão no sistema federal. Assim, verificou-se baixa adesão por parte dos entes pesquisados na disponibilização de informações, seja nos portais próprios, seja na Plataforma Transferegov.br, de forma que há um déficit de transparência quanto ao recebimento e a execução dos recursos de Transferência Especial.

Esse resultado reforça a preocupação existente, desde a tramitação da PEC no Congresso Nacional, em relação à efetividade das transferências especiais no atendimento às demandas da sociedade. Em virtude da menor transparência sobre a regular aplicação dos recursos públicos, aliada às maiores limitações quanto à operacionalização das fiscalizações por parte dos órgãos de controle dos entes subnacionais, é possível que tais características resultem em maior incidência de irregularidades (Almeida, 2022).

Acerca desse tema, Mascarenhas (2023) defende a necessidade de se realizar interpretação sistemática entre o artigo 166-A e o artigo 163-A, da Constituição Federal, no sentido de que “as transferências especiais não escapam dos deveres de transparência e de submissão ao controle social, devidamente assegurados em plataforma pública de dados orçamentários de amplo acesso” (Mascarenhas, 2023, p. 36).

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

fim de propiciar o controle social e dos órgãos de controle, sob pena de que essa inovação e flexibilidade signifiquem retrocesso, criando ambiente favorável ao mau uso dos recursos públicos.

4.3 Desafios dos gestores na execução dos recursos

Entre os principais desafios enfrentados pelos gestores na execução dos recursos provenientes de Transferência Especial, foram informados os seguintes: a falta de legislação para dar respaldo aos gestores na execução dos recursos; a capacitação dos técnicos de convênios das áreas finalísticas; a falta de autonomia do ente beneficiário para escolher o objeto de aplicação dos recursos; a indicação de emendas para organização da sociedade civil; a nova Instrução Normativa do TCU; a pulverização de objetos em uma única emenda, dificultando a gestão dos recursos e o tempo entre a negociação com o parlamentar e a disponibilização financeira do recurso da conta-corrente do governo.

4.4 Autonomia dos entes subnacionais na alocação dos recursos

Os resultados das entrevistas revelam forte ingerência do parlamentar na alocação final dos recursos, tendo em vista que em todas as Unidades Federativas pesquisadas há relatos de indicação do parlamentar quanto ao objeto de aplicação dos recursos. Isso reflete na redução da autonomia dos entes beneficiários na escolha das políticas a serem executadas. O Quadro 3 apresenta exemplos de interferências dos parlamentares.

Quadro 3 – Exemplos de interferências parlamentares na indicação dos objetos das transferências especiais citadas pelas Unidades Federativas

Tipos de interferência	Citação nas entrevistas
Indicação do	O envio de ofício com indicação do objeto de aplicação dos recursos.

objeto	Os parlamentares indicavam projetos por meio de ofício.
	Utilização do estado para beneficiar uma Organização da Sociedade Civil (OSC).
	Os parlamentares enviam ofício com a indicação da aplicação do recurso, conforme previamente acordado com o governo.
Articulações	O estado sabe o que o parlamentar quer, devido às articulações prévias.
	Indicações de associações que, nem sempre, sabem que precisam atender ao trâmite administrativo.
	O estado tenta atender o que o parlamentar pede que seja de interesse do estado e para preservar as boas relações políticas e o recebimento de mais recursos.
	O governador, em contato com os secretários e de acordo com as prioridades, negocia com o parlamentar as emendas especiais para suas bases eleitorais.
	Interferência de parlamentar após o recurso estar no governo.

Fonte: Autoria própria, com base nos dados da pesquisa.

Esse resultado sugere que, mesmo os entes subnacionais tendo autonomia legal para executarem os recursos com ampla margem de discricionariedade na escolha dos objetos de aplicação, em virtude do previsto nos incisos II e III, do § 2º do art. 166-A – CF/88, ainda assim, percebe-se forte ingerência do parlamentar na destinação final dos recursos.

Importa frisar que o parlamentar, ao destinar as emendas individuais, pode escolher entre as modalidades de Transferência Especial ou de Transferência com Finalidade Definida. No caso da Transferência Especial, não há respaldo normativo para a prática de indicação do objeto de aplicação dos recursos por parte do parlamentar. Tal situação configura prática política sem base legal. Ao utilizar a Transferência Especial, em tese, o parlamentar perde o controle sobre o objeto de aplicação dos recursos, tendo em vista que tais recursos passam a pertencer ao ente beneficiário.

Entretanto, sob outra ótica, há que se considerar que a indicação do objeto de aplicação de recursos de emendas parlamentares, na modalidade Transferência Especial, é

uma prática política que decorre, em parte, da forma usual de destinação de recursos na modalidade de Transferência com Finalidade Definida, na qual o objeto de aplicação dos recursos é informado previamente.

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

Esse resultado alinha-se com diversos estudos, como os realizados por Moutinho (2016), Meireles (2019), Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020), que revelam que as transferências de recursos mediante emendas parlamentares, especialmente as individuais, têm forte componente político.

Nos resultados, chamou ainda a atenção a assumida dependência do Estado em relação aos recursos oriundos de transferências da União, por meio de emendas parlamentares, que reforça a sujeição do ente em relação ao parlamentar. Conforme sugerem Bertholini, Pereira e Rennó (2018), em países imersos na desigualdade e na pobreza, com governos municipais dependentes de recursos do orçamento federal, a transferência de recursos por meio de políticas do tipo *pork barrel*, muitas vezes é o único meio pelo qual os recursos federais chegam às populações carentes em alguns municípios brasileiros. Essa situação contribui para reduzir ainda mais a autonomia do ente beneficiado na escolha do objeto de aplicação dos recursos.

Ainda sob esse enfoque, os resultados revelaram situações de indicação de emendas para as Unidades Federativas, na modalidade Transferência Especial, direcionadas para entidades privadas sem fins lucrativos. Tais situações sugerem tentativa de burla aos

normativos relacionados às transferências especiais, que estabelecem que os recursos só podem ser repassados para o CNPJ do ente federado, no caso, estado, Distrito Federal e município.

Segundo consta no espaço “Perguntas Frequentes” da Plataforma Transferegov.br, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) não podem ser beneficiárias diretas dos recursos de Transferência Especial. Caso o ente opte pela execução dos recursos por meio da celebração de parcerias com OSC, deverão ser observadas todas as regras e disposições contidas na Lei nº 13.019, de 2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Por consequência, será obrigatório realizar chamamento público.

Nesse aspecto, é interessante perceber que fatores como indicação do parlamentar quanto ao objeto de alocação dos recursos, grau de dependência dos entes em relação aos recursos de transferências da União, aliados aos desenhos das relações políticas, colocam os entes beneficiários em uma posição de sujeição ao parlamentar. Isso reduz de forma significativa a autonomia do ente beneficiário na alocação dos recursos de Transferência Especial, ao contrário do que foi defendido por ocasião da tramitação da PEC no Congresso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar a gestão dos recursos recebidos da União pelos entes subnacionais estaduais na modalidade de Transferência Especial. Pelo fato de não existir muitos estudos tratando da temática, esta pesquisa traz importantes contribuições à literatura, sobretudo, por ser um dos primeiros trabalhos a explorar a questão da operacionalização dos recursos pelos entes beneficiários.

Ao enriquecer o debate sobre a gestão dos recursos públicos e o papel das transferências especiais no financiamento das políticas públicas no Brasil, este estudo traz luz sobre pontos relevantes acerca da complexa dinâmica das relações políticas que envolvem as emendas parlamentares e em relação aos principais desafios enfrentados pelos gestores na execução desses recursos.

Nesse sentido, os resultados demonstraram que há um déficit de transparência na destinação e na utilização dos recursos, devido à baixa adesão dos entes pesquisados na disponibilização do Relatório de Gestão na Plataforma Transferegov.br, bem como de informações nos respectivos portais de transparência, o que dificulta a fiscalização por parte dos órgãos de controle e da sociedade, criando um ambiente propício para o mau uso dos recursos e para a atuação de agentes corruptores.

Além disso, ficou evidente a reduzida autonomia dos entes subnacionais na escolha das políticas a serem custeadas com os recursos, em virtude da indicação dos objetos de aplicação por parte dos parlamentares, ao contrário do que foi amplamente defendido por ocasião da tramitação da PEC nº 48/2019 no Congresso Nacional. Verificou-se a ocorrência de utilização da modalidade Transferência Especial, pelos parlamentares, para enviar recursos às entidades privadas sem fins lucrativos, por meio da destinação de emendas às Unidades Federativas, sugerindo tentativa de burla aos normativos relacionados à temática.

Vale registrar que a publicação da Instrução Normativa – TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024, trouxe importante avanço na regulamentação dos procedimentos para fiscalização de transferências especiais, além de nortear os entes beneficiários na disponibilização de informações relativas à execução e à prestação de contas dos recursos.

Em síntese, os resultados deste estudo revelaram aspectos importantes da complexa rede de interesses que influencia a destinação de emendas parlamentares individuais e impactam a implementação de políticas públicas nos entes subnacionais. A partir disso, é possível aperfeiçoar as normas legais e as estratégias de alocação dessas emendas com vistas à melhoria da sistemática de execução dos recursos de transferências especiais, fortalecer a transparência no uso desses recursos e contribuir para a eficiência e efetividade do gasto público no atendimento às demandas da sociedade.

Tendo em vista o caráter exploratório deste estudo, uma das principais limitações é o fato de ter sido realizado exclusivamente com os entes subnacionais estaduais, o que pode não refletir as características e os desafios encontrados no âmbito municipal.

Por fim, dada à relevância da temática no atual contexto político brasileiro, é fundamental destacar a importância de pesquisas futuras, em especial, em relação à operacionalização dos recursos pelos entes subnacionais, incluindo os municípios, a fim de verificar os impactos da adoção da modalidade Transferência Especial na agilidade das entregas de políticas à população.

6. REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando L. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, n. 134. p. 127-142, julho/agosto/setembro 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202382>. Acesso em: 10 maio 2023.
- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. XI Prêmio SOF de monografias, 2º lugar: **Transferências especiais e incentivos parlamentares**, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6929>. Acesso em: 28 maio 2023.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714-753. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/HzvnHNHt8QbpFysfvLMCctC/>. Acesso em: 6 nov. 2023.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. Pork is policy – Dissipative inclusion at the local level. **Governance**, Wiley Periodicals, Inc., p. 1-20, 2018. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/9d775945-da51-4953-be48-09bf7c72e85e/content>. Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 048-A, de 2019, do Senado Federal.** 2019a.

Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&file=Tramitacao-PEC%2048/2019. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

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

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

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

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jan. 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MEIRELES, Fernando. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 173-194, jan./fev. 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/7BH4hdkFhDHBhgVbrJfxZPP/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 14 nov. 2023.

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

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

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

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

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

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/mDrCpCxmfvzgJtj7bMqD4jt/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2023.

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

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



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br