

Transparência dos Recursos de Emendas Parlamentares na Modalidade Transferência Especial: um Estudo à Luz da Teoria da Agência

Autoria

Fabiano Maury Raupp - fabianoraupp@hotmail.com

Prog de Pós-Grad Profissional em Administração - ESAG / UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

Ana Rita Silva Sacramento - anasacramento@ufba.br

Núcleo de Pós-Grad em Admin – NPGA / UFBA - Universidade Federal da Bahia

GRAZIELA LUIZA MEINCHEIM - grazielam.pesquisa@gmail.com

Prog de Pós-Grad Profissional em Administração - ESAG / UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

Agradecimentos

Este artigo contou com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, no âmbito da Chamada CNPq Nº 4/2021 - Bolsas de Produtividade em Pesquisa– PQ (Processo: 302515/2021-6).

Resumo

O objetivo do artigo é caracterizar, sob a perspectiva da teoria da agência, a transparência no tocante ao recebimento e aplicação de recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial de uma amostra de cinco municípios da região metropolitana de Florianópolis. A pesquisa é descritiva, realizada por meio de estudo documental, com abordagem qualitativa. A coleta, realizada nos portais dos entes, considerou como período de análise a execução orçamentária do ano de 2021. Os resultados indicaram 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 transferência especial para emendas parlamentares acentua a assimetria informacional, favorece as relações de agência e dificulta, para os principais (cidadãos), o exercício da fiscalização e controle dos recursos financeiros executados pelos agents (políticos e burocratas).

Transparência dos Recursos de Emendas Parlamentares na Modalidade Transferência Especial: um Estudo à Luz da Teoria da Agência

Resumo

O objetivo do artigo é caracterizar, sob a perspectiva da teoria da agência, a transparência no tocante ao recebimento e aplicação de recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial de uma amostra de cinco municípios da região metropolitana de Florianópolis. A pesquisa é descritiva, realizada por meio de estudo documental, com abordagem qualitativa. A coleta, realizada nos portais dos entes, considerou como período de análise a execução orçamentária do ano de 2021. Os resultados indicaram 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.

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.

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.

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 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.

Considerando esse contexto, a pergunta norteadora foi assim formulada: À luz da teoria da agência, como se caracteriza a transparência de municípios da região metropolitana de Florianópolis no tocante ao recebimento e aplicação de recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial? Para tanto, tem-se como objetivo caracterizar, à luz da teoria da agência, a transparência desses municípios no tocante ao recebimento e aplicação de recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial.

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 em termos teóricos para o tema.

Busca-se contribuir de forma prática por meio de um diagnóstico sobre a transparência dos municípios no recebimento e aplicação desses recursos. Com o diagnóstico pode-se destacar 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 Jansen 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 conluiem 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.

Considera-se necessário que se apresente, ainda que de forma panorâmica, alguns estudos nacionais 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 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

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. 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).

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 Zucolotto, 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 Zucolotto, 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 da gestão pública (ALVES, 2011). 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, realizada por meio de estudo documental, com abordagem qualitativa. Pautou-se 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, entre os dias 24 de janeiro e 28 de fevereiro de 2022.

A partir desse levantamento, identificou-se os 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 e chegou-se aos municípios apresentados na Tabela 1.

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. 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.

Destaca-se 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. Ressalta-se que não foi intuito 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 guiou-se pelo modelo de análise apresentado no Quadro 1.

Quadro 1. 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 do Quadro 2, são evidenciados os tipos de informação considerados para os dois conjuntos.

Quadro 2. 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). 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).
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 do Quadro 3, 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.

Quadro 3. Capacidades de transparência dos municípios investigados

Municípios	Capacidade de transparência no recebimento	Capacidade de transparência na aplicação
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. Não parece exagero afirmar que a situação de Florianópolis converge para o que Zucolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 147) designam por

“transparência nominal”, ou seja, ainda que tenha a intenção de ser transparente, efetivamente esse ente não conseguiu, sendo, portanto, o Município da amostra onde o conflito de interesse na execução das transferências especiais tende a ser mais dificilmente identificado pelos *principals*. 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 sites 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. 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 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. 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. 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 pudesse 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, Contribuições e Sugestões de Estudos Futuros

O artigo teve como objetivo caracterizar, sob a perspectiva da teoria da agência, a transparência no tocante ao recebimento e aplicação de recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial de uma amostra de municípios da região metropolitana de Florianópolis. 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.

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.

Referências

ALVES, D. P. **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, 2011.

AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 704-725, out./dez. 2013.

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

AZEVEDO, R. R. de; SILVA, J. M. da; CHAVES, S. de O. Teoria da agência, problemas de monitoramento e moral tributária: efeitos na arrecadação de tributos em municípios. **Revista Contemporânea De Contabilidade**, v. 17, n. 45), p. 3-18, 2020.

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

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000**. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 105, de 12 de dezembro de 2019**. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm>. Acesso em: 23 jan. 2022.

EISENHARDT, K. M. Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão. **Revista de Governança Corporativa**, v. 2, n.1, p. 1-36, 2015.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4. p. 305-360, 1976.

LIMA, A. C. **A ineficiência das renúncias fiscais sob a ótica da teoria da agência**.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

MOUTINHO, José da A.; KNISS, Cláudia T.; MACCARI, Emerson. 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**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 181-207, 2013.

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

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

PRZEWORSKI, A. 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, 2006, p.39-73.

RAUPP, F. M. **Construindo a accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina**: uma investigação nos portais eletrônicos. 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. *Accountability* em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, 2013.

RAUPP, F. M.; SACRAMENTO, A. R. S. 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, 2021. p. 45-50.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. de. O processo de implementação da answerability no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 193-213, 2016.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. 1989.

Disponível em: http://leis.ale.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html.

Acesso em: 23 jan. 2022.

SANTA CATARINA. **Emenda Constitucional n° 78, de 1° de julho de 2020**. Disponível em: <http://leis.ale.sc.gov.br/html/ec/ec_078_2020.html> Acesso em: 23 jan. 2022.

SOUZA, A. B. **Como prestar contas do que é secreto?: uma visão econômica das**

despesas sigilosas do orçamento público federal. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público). Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

ZUCOLOTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.