

INTRODUÇÃO

A presente publicação objetiva o aprofundamento do estudo das transferências voluntárias, que são importantes mecanismos de distribuição intergovernamental de recursos financeiros e se destacam, ainda, como instrumentos de governabilidade largamente utilizados pelo Poder Executivo no cenário nacional das relações entre os poderes.

No contexto do Estado federal brasileiro, a distribuição de recursos financeiros se opera basicamente de duas formas: a primeira, que concentra o grande percentual dos recursos transferidos entre as unidades federadas, ocorre mediante repasse dos valores na forma prevista na Constituição Federal, por meio da repartição das receitas tributárias, ou repasse por fundos, ambos caracterizadores das transferências obrigatórias de recursos. Ao lado das transferências obrigatórias, ganham destaque as transferências voluntárias, que concentram um volume menor de recursos, mas de extrema relevância aos entes recebedores.

As transferências voluntárias são, em conjunto com as demais modalidades de transferências constitucionais e legais, instrumentos de consecução dos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insertos nos artigos 1º e 3º da Constituição, com especial destaque para a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais. Constituem, da mesma forma, mecanismos de redistribuição da renda nacional, na medida em que se prestam ao repasse financeiro de recursos dos entes economicamente mais fortes para os demais entes, notadamente aqueles com economia menos expressiva. Trata-se de aplicação da chamada *teoria do filtro*, conforme aponta Raul Machado Horta, ao dispor sobre o orçamento enquanto instrumento adequado aos **fins da cooperação financeira**:

Aplicando a *teoria do filtro*, de HENRY LAUFENBURGER, ao domínio da cooperação financeira, pode-se dizer que, através das *subvenções* e da *participação* na receita tributária da União, o orçamento federal redistribui, pelo canal das despesas públicas, a favor das áreas políticas e administrativas mais necessitadas, parte apreciável da receita que, por intermédio da sucção fiscal, o Governo Federal arrecadou nas áreas prósperas da economia nacional.¹

Nesse sentido, consoante Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Partilha do produto. Desde a reforma tributária (Emenda n. 18, de 1965), o sistema tributário nacional estabelece complexo sistema de participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação federal. Esse sistema apresenta inúmeras vantagens. Como escrevemos noutro trabalho, “a primeira vantagem que deve ser salientada nesse sistema é a redistribuição de rendas”. (Participação do Município na arrecadação da União e do Estado, *Revista de Direito Público*, 9:150.) (Henry) Laufenburger, o mestre francês do direito financeiro, bem formulou a questão quando viu nas participações tributárias um meio para diminuir as diferenças entre regiões de um mesmo Estado. Serve a participação para dar meios melhores a regiões mais pobres, retirando-os das zonas mais ricas. Supre, assim, a deficiência do regime de participação rígida de tributos entre a União, Estados e Municípios, pois os tributos exclusivos... rendem bem nas regiões ricas, onde há riqueza para alimentá-los, e mal, ou insuficientemente, nas que são pobres. É essa a lição de Laufenburger através da conhecida *teoria do filtro*, cuja aplicação ao federalismo cooperativo soube salientar o professor Raul Machado Horta (cf. *A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro*, p. 281).

Outra vantagem desse sistema é permitir, ou ensejar, uma uniformização de serviços estaduais ou municipais quanto à qualidade. Tal sistema permite que os Municípios e os Estados mais pobres gozem de um nível mínimo de serviços que de outra forma ficariam restritos às comunidades mais ricas e prósperas.²

A importância das transferências voluntárias no quadro federativo é acentuada pelo fato de que as verbas transferidas representam, para grande parte dos Municípios brasileiros, a única possibilidade de realização de novos investimentos, haja vista que os recursos próprios de que dispõem, juntamente com as transferências obrigatórias, são empregados em sua quase totalidade no custeio das despesas correntes.

¹ HORTA, Raul Machado. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro*. Tese (Cátedra de Direito Constitucional), Faculdade de Direito, Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1964, p. 281.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004, p. 86; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 128-129.

O estudo das transferências intergovernamentais conduz à necessidade de uma análise mais acurada do próprio federalismo, especialmente sob a perspectiva cooperativa. Este pressupõe a atuação conjunta e coordenada das unidades da federação, visando ao alcance de objetivos comuns, particularmente voltados ao desenvolvimento social e econômico das diversas regiões brasileiras, como medida tendente ao alcance do próprio desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades regionais. Contudo, o exame interessa não apenas à composição das relações federativas, mas também às relações estabelecidas entre os Poderes do Estado. Com efeito, esse relevante aspecto que norteia as transferências voluntárias se insere no âmbito dos ajustes decorrentes do chamado presidencialismo de coalizão, caracterizado pelas negociações de caráter político, que são necessárias para a formação da base de sustentação do Poder Executivo no âmbito do Poder Legislativo.

Sem a existência de uma maioria nas casas legislativas, o chefe do Poder Executivo – em nível federal, estadual ou municipal – encontra dificuldades ímpares para a aprovação das medidas de seu interesse. Uma das formas de composição de um corpo de aliados reside justamente na liberação de transferências voluntárias inseridas no orçamento público, especialmente por meio de emendas de autoria dos membros do Poder Legislativo respectivo, que visam, em sua maioria, ao atendimento das respectivas bases eleitorais. A esse propósito, no entanto, destaca-se a relevante alteração introduzida no ordenamento constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 86, de 2015, que, ao alterar a disciplina da execução da programação orçamentária prevista no artigo 166 da Constituição Federal, tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares, limitadas a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

Dessa forma, verifica-se a simbiose resultante da análise das transferências voluntárias com conceitos relacionados a aspectos fundamentais da Teoria do Estado, como a forma do Estado federado e os poderes que o compõem, com implicações diretas para a divisão vertical e a divisão horizontal de competências.

Não obstante a importância ostentada pelo tema no contexto do federalismo fiscal, a matéria ainda é pouco explorada no campo jurídico, que se dedica de forma muito mais contundente ao estudo das transferências constitucionais vinculadas ou obrigatórias, das quais são exemplos os repasses previstos nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal, que versam sobre a repartição das receitas tributárias. Sem perder de vista o forte componente constitucional da matéria, as transferências voluntárias constituem o objeto específico da abordagem, a ser efetuada sob a ótica do direito financeiro e das relações subjacentes ao orçamento.

Nessa medida, ganha importância a disciplina fundamental da matéria contida no artigo 25 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), diploma que contempla, ainda, diversas menções às transferências voluntárias, principalmente quando a vedação ao seu recebimento é empregada como sanção aos entes federados que descumprem as regras concernentes à responsabilidade na gestão fiscal. Em complementação à disciplina veiculada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalta-se a relevância normativa do Decreto Federal n. 6.170, de 25 de julho de 2007 e da Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011, que suprem uma lacuna legislativa ao estabelecerem requisitos e condicionantes aplicáveis às transferências voluntárias, mediante a imposição de critérios mais igualitários e transparentes para a sua realização. Salienta-se, ainda, o papel da lei de diretrizes orçamentárias na imposição de novas condicionantes.

A propósito da transparência, a instituição do Sistema de Convênios – SICONV, vinculado ao Ministério do Planejamento, veio a suprir uma série de irregularidades verificadas na prática dos convênios, especialmente relacionadas à má execução e à falta de transparência na prestação de contas sobre os recursos repassados. O sistema trouxe uma amplitude significativa ao controle sobre as transferências de recursos, contribuindo, ainda, para a desburocratização da máquina administrativa e para a facilitação do acesso aos recursos da União. Isso não significa que a sistemática do processamento das transferências voluntárias não apresente falhas. Ao contrário, ao longo do trabalho serão apontadas algumas inconsistências do sistema, aliadas a sugestões possíveis de afastamento ou atenuação das deficiências enfrentadas.

Em suma, o presente trabalho se propõe ao aprofundamento da análise das transferências voluntárias, sua natureza, requisitos, mecanismos, finalidades e inconsistências, sem perder de foco a busca da eficiência na realização dos repasses, no intuito de contribuir com a sistematização da matéria sob a ótica jurídica, focada essencialmente no aperfeiçoamento do modelo hoje existente.