

---

## CONCLUSÃO

Não se procede ao estudo das transferências intergovernamentais e, nesse contexto, das transferências voluntárias de recursos, sem a realização de uma incursão, ainda que breve, no estudo do federalismo, em especial, do federalismo por cooperação.

Na esteira da doutrina de Karl Loewenstein, o Estado federal pressupõe a existência de uma Constituição formal, responsável por traçar os limites das competências de cada um dos seus entes, configuradas de acordo com a estrutura do federalismo que se venha a adotar. Assim, a Constituição acaba adotando posição de destaque nessa forma de arranjo estatal, representando o documento básico e essencial de toda a organização federal, responsável, ainda, por estabelecer as competências e limites a cada um dos seus entes.

Para o tema das transferências intergovernamentais, importa a autonomia dos entes federados como uma das características básicas do federalismo, na medida em que não se pode falar em autonomia dos entes federados sem a garantia dos recursos financeiros para sua consecução, de forma a afastar eventual subordinação ao ente central. Em paralelo, destaca-se também a repartição de competências enquanto existência de atribuições e poderes próprios previstos no texto constitucional, tanto para o ente central como para os Estados-membros, que constitui atributo essencial à caracterização do federalismo. Para que os entes possam desempenhar suas tarefas, faz-se necessária a disponibilidade de recursos financeiros. Como essa distribuição de funções tem por objetivo o alcance de uma finalidade única, consistente no desenvolvimento do Estado, ainda que seja feita entre os diversos níveis de governo, não se pode afastar o espírito de colaboração que deve nortear as diferentes esferas governamentais. Esse arranjo dá ensejo ao desenvolvimento da concepção de federalismo cooperativo ou federalismo por cooperação.

O federalismo cooperativo se opõe ao federalismo dual, caracterizado pela rigorosa divisão de poderes e atribuições, com enumeração expressa dos poderes do ente central, restando aos demais entes os chamados poderes remanescentes. O modelo clássico de repartição de competências, de matriz norte-americana, relaciona-se à técnica de atribuição de poderes expressos à União, restando aos Estados os chamados poderes remanescentes, ou seja, aqueles poderes não defesos aos Estados e tampouco atribuídos à União. Contudo, o modelo de repartição de competências apresenta variações, encontrando-se basicamente fundado no estabelecimento de competências enumeradas, remanescentes e concorrentes. A forma de disposição de tais competências é que irá determinar a concepção de federalismo adotada, passando a interessar diretamente ao estudo das transferências de recursos.

Na repartição vertical de competências, as competências sobre as mesmas matérias são repartidas entre mais de um ente, delegando-se normalmente ao ente central a atribuição para a edição de normas gerais, e aos entes subnacionais para a disciplina acerca das peculiaridades locais da matéria. Nesse contexto, destaca-se o federalismo por cooperação, caracterizado pela ajuda mútua entre os entes central e federados como forma de alcançar objetivos comuns, notadamente relacionados aos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos, aliados ao desenvolvimento econômico da Nação. A cooperação pode se dar nos campos administrativo, político e, principalmente, financeiro.

O federalismo cooperativo, fundado na homogeneização, busca a redução das desigualdades regionais mediante o estabelecimento de condições sociais equânimes em todo o território nacional. Os recursos públicos ganham importância, então, como forma de promover o alcance dos objetivos de equalização das diferenças regionais especialmente por meio das transferências intergovernamentais. O texto constitucional de 1988 prevê expressamente a “colaboração” entre os entes federados no exercício de uma série de competências, especialmente relacionadas à saúde e à educação, importantes segmentos recebedores de transferências pelas unidades federadas.

A temática das transferências de recursos desperta especial atenção quando considerada a peculiar posição assumida pelos Municípios. Erigidos à categoria de ente federado com o diploma de 1988, os mencionados entes acabam protagonizando um problema diretamente relacionado ao estudo do tema, consistente na excessiva quantidade de Municípios criados no país sem condições de sustento próprio. Com efeito, depois da flexibilização das regras de criação dessas unidades federativas, permitiu-se o surgimento de novos entes em função de potenciais vantagens econômicas, na medida em que os antigos distritos passariam a dispor de

mais recursos decorrentes dos mecanismos de repartição de receitas constitucionalmente previstos e das transferências constitucionais e legais, reforçando, da mesma forma, a necessidade de complementação dos recursos por meio de transferências voluntárias advindas da União e dos Estados. Por seu turno, com o texto constitucional de 1988, houve um substancial aumento de atribuições conferidas aos entes municipais especialmente por meio do fomento à adesão dos Municípios às políticas desenvolvidas no âmbito federal.

O ordenamento jurídico brasileiro se ressentia da ausência de parâmetros objetivos para a atuação conjunta dos entes federados no contexto do federalismo cooperativo. Assim, não obstante tenha definido as competências dos entes federados, o texto constitucional não estabeleceu a forma como mencionadas competências serão exercidas.

Outro aspecto do federalismo concernente ao tema das transferências refere-se ao chamado federalismo assimétrico, em virtude da necessidade de suprir as desigualdades verificadas no âmbito do Estado federado por meio do repasse de recursos. É evidente que as transferências não surgem apenas como forma de prover as necessidades motivadas pela assimetria, mas também é inegável que constituem um importante instrumento de correção das assimetrias verificadas no Estado federal, ao lado de outros mecanismos de acomodação das diversidades e de redução das desigualdades encontradas. Contudo, muito embora figure entre os objetivos das transferências voluntárias a redução das desigualdades e o fomento ao desenvolvimento em todo o território nacional, não se pode afirmar que o Estado brasileiro constitua modelo de federalismo assimétrico.

Outro ponto relevante no estudo do federalismo e sua interrelação com as transferências intergovernamentais reside no princípio da subsidiariedade, segundo o qual os entes da federação devem atuar de acordo com suas próprias competências, afastando-se eventuais ingerências do ente central, sem prejuízo, no entanto, da atuação subsidiária do último como forma de recompor a simetria perseguida pelo espírito federativo. O princípio não encontra aplicação exclusiva no Estado federal, apresentando apenas uma maior afinidade com ele e um maior campo de aplicação, persistindo, ainda, nos estados unitários.

As transferências voluntárias funcionariam como instrumento de consecução do princípio da subsidiariedade, tendo em vista que permitem às entidades menores concretizar, de forma mais próxima aos interesses de sua comunidade, as atribuições que lhes foram conferidas. O que se tornam subsidiários, no entanto, são os recursos repassados, e não a atuação direta dos entes maiores.

Da evolução dos modelos federativos no constitucionalismo brasileiro, verifica-se que o diploma constitucional de 1988 caracteriza-se pela extrema complexidade

e pelo grande nível de detalhamento das relações federativas nele estabelecidas, sendo resultado de diversos modelos testados na prática federativa. Assim, o texto caracteriza-se pela combinação de competências privativas e concorrentes, administrativas e legislativas, com amplo espaço para os mecanismos de cooperação entre as unidades da federação para o exercício de suas competências. Por outra via, a Constituição estabeleceu a descentralização de diversas atribuições aos Estados e Municípios, tornando mais complexa e premente a redistribuição dos recursos como forma de fazer frente às novas atribuições, conferindo um papel mais relevante às transferências intergovernamentais de recursos.

O rol do artigo 23 da Constituição de 1988 reflete a intenção do constituinte no sentido de impor um esforço cooperado e integrado entre os entes federativos, com vistas à consecução de finalidades ínsitas ao Estado, de forma a atender a necessidades comuns, verificadas em todas as esferas administrativas, independentemente da região. O caráter colaborativo também pode ser extraído de outros dispositivos constitucionais que prevêm a cooperação entre os entes federados em algumas ações cometidas ao Poder Público. Entre tais disposições, destacam-se especialmente aquelas voltadas às áreas da saúde, educação e cultura. O texto constitucional, porém, não estabeleceu a forma como a cooperação será efetivada, remetendo à lei complementar o estabelecimento dos parâmetros.

Entre os objetivos essenciais das transferências intergovernamentais inserem-se o desenvolvimento regional e a efetivação dos direitos fundamentais e sociais assegurados pelo texto constitucional. Contudo, muito embora o desenvolvimento regional constitua um dos seus objetivos primordiais, não pode ser analisado de forma isolada das demais condições sociais e econômicas.

Tal como já salientado, as transferências intergovernamentais constituem um importante instrumento de autonomia dos entes federados, tendo em vista que uma das vertentes da autonomia – a autonomia financeira – não se concretiza sem a discriminação das rendas deles. Por seu turno, as transferências intergovernamentais podem se originar do cumprimento dos estritos regramentos previstos no texto constitucional ou em legislação infraconstitucional, configurando as chamadas **transferências obrigatórias**, ou, ainda, decorrer da discricionariedade do administrador em transferir seus recursos a outras esferas federadas, caracterizando as **transferências voluntárias**.

Uma das principais formas de operacionalização das transferências intergovernamentais de natureza obrigatória se dá por meio da repartição de receitas tributárias, disciplinada de forma minuciosa pelo texto constitucional de 1988. Ela tem o objetivo de equalizar e melhor distribuir os recursos tributários, com vistas ao

fomento do desenvolvimento dos Estados e Municípios, de forma autônoma e em igualdade de oportunidades.

Ao lado das transferências obrigatórias, situam-se as transferências voluntárias, em volume significativamente inferior às primeiras, mas de suma importância para a consecução de ações voltadas ao desenvolvimento dos entes federados e da própria nação. Veja-se, por exemplo, que as receitas de grande parte dos Municípios, sejam elas de sua própria arrecadação ou transferidas por força de determinação constitucional ou legal, acabam sendo quase que integralmente consumidas pelas despesas correntes dos entes federados.

Os principais instrumentos jurídicos de operacionalização das transferências voluntárias de recursos são os convênios e contratos de repasse, que se diferenciam entre si em virtude da intermediação das transferências efetuadas por meio de contratos de repasse por instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. Os contratos de repasse possuem natureza jurídica muito mais próxima à dos convênios do que propriamente à dos contratos, não obstante a terminologia utilizada, diante da natureza cooperativa que os norteia, submetendo-se, de qualquer forma, aos termos da legislação que rege os convênios. No tocante a estes, apenas os entes federados, de um lado e de outro, poderão celebrar convênios com vistas à realização de **transferências voluntárias** de recursos, nos estritos termos veiculados pelo artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os instrumentos legais e normativos que disciplinam as transferências voluntárias, além da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal são, basicamente, o artigo 116 da Lei n. 8.666/93, o Decreto n. 6.170, de 2007, e a Portaria Interministerial n. 507, de 2011, que detalham a forma que devem assumir as transferências de recursos operadas entre os entes da federação em caráter voluntário. A realização de todo o procedimento de formalização e execução das transferências voluntárias se dá por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que confere, ainda, uma maior amplitude ao acompanhamento e fiscalização da execução.

Na esfera legal, a Lei de Responsabilidade Fiscal representa, ao lado das leis de diretrizes orçamentárias, o mais relevante diploma regulamentador das transferências voluntárias, sendo responsável, inclusive, pela própria definição do instituto, contendo requisitos e vedações à sua realização. Entre as exigências por ela veiculadas, destacam-se: a) a de dotação específica do recurso no orçamento do ente convenente; b) a de impossibilidade de destinação de recursos objeto de transferência voluntária para o pagamento de despesas com pessoal; c) a de comprovação pelo beneficiário de que se acha em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e

financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como com a prestação de contas de recursos anteriormente recebidos; d) a de comprovação pelo beneficiário do cumprimento dos limites constitucionais relativos à saúde e educação; e) a de comprovação de observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; e f) a de instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional.

Além das exigências e vedações expressas, outros dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal utilizam o não recebimento de transferências voluntárias como sanção aos entes que deixarem de dar efetividade a seus termos, de que são exemplos: a) o descumprimento dos limites com despesas com pessoal; b) o descumprimento dos limites da dívida consolidada; c) o não cancelamento da contratação de operação de crédito fora dos limites e condições legais; d) o não ressarcimento de dívida honrada por outro ente da federação; e) o descumprimento dos prazos para remessa das contas do respectivo ente federado; f) a não publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária nos prazos estabelecidos; g) a não publicação do Relatório de Gestão Fiscal nos prazos estabelecidos em lei; e h) a não disponibilização do acesso a informações pormenorizadas referentes às receitas e às despesas nos prazos estabelecidos em lei.

Outras condições subjetivas também são impostas pela Portaria Interministerial n. 507, de 2011, que visam a demonstrar não apenas a comprovação da regularidade do conveniente perante órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta, como também requisitos presentes no próprio texto constitucional. A esse propósito, existe a possibilidade de parcela da documentação vir a ser substituída por extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), cujo uso é facultativo, com o objetivo de simplificar a verificação do atendimento dos requisitos fiscais para a transferência voluntária de recursos.

A inobservância das regras impostas aos entes convenientes que receberam repasse de recursos financeiros de órgão federado e tiveram seu nome inserido no Cadastro de Inadimplentes acarreta como consequência a medida de suspensão do recebimento de transferências voluntárias. No entanto, os tribunais têm se posicionado pela aplicação do princípio da intranscendência das sanções, que veda a interferência indevida de um Poder na esfera dos demais Poderes e órgãos dotados de autonomia constitucional. Tal princípio incide especialmente na hipótese de inscrição no cadastro de inadimplentes motivada pela inadimplência de ente desvinculado do Poder Executivo e dotado de autonomia, afastando-se, nesse caso, a suspen-

são do recebimento das transferências. Independentemente da adoção do princípio, o Supremo Tribunal Federal também tem se posicionado favoravelmente à exclusão dos entes federados do Cadastro de Inadimplentes ante o claro prejuízo ao atendimento das necessidades e interesses da população.

Outras regras importantes que devem ser observadas se referem à necessidade de aplicação financeira dos recursos destinados ao cumprimento do ajuste e à obrigatoriedade de adoção da modalidade de pregão eletrônico nas contratações. Por seu turno, também se verifica a necessidade de previsão de contrapartida por parte do convenente, ressaltando-se, no entanto, o tratamento diferenciado atribuído às diferentes regiões brasileiras, sendo as mais carentes beneficiadas com a previsão de percentuais inferiores de contrapartidas para o recebimento de transferências voluntárias do governo federal.

Grande avanço na sistemática das transferências voluntárias foi obtido com a instituição do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), importante instrumento de operacionalização e controle das transferências voluntárias realizadas por meio de convênios e contratos de repasse. O sistema diminuiu uma série de deficiências do modelo, especialmente aquelas relacionadas ao controle e à transparência das transferências voluntárias realizadas, permitindo que um número maior de Municípios tivesse acesso aos programas disponibilizados pelo governo federal. Não se trata de uma mera norma a ser observada pelos entes federados e convenentes, mas sim de um sistema que pretende ser amplamente acessível a todos os interessados, funcionando como um espelho dos documentos. Nele, são registradas as etapas de realização do convênio, desde a apresentação da proposta até a aprovação das contas. Contudo, essa ferramenta exige um aparato técnico com treinamento suficiente para manuseá-la, o que nem sempre pode representar uma tarefa fácil, especialmente para alguns Municípios brasileiros que detém estrutura precária de assessoramento técnico e até mesmo tecnológico para a participação no processo.

A prestação de contas toma especial destaque no processamento das transferências voluntárias, tornando-se obrigatória em todos os ajustes. A inadimplência decorrente da ausência de prestação de contas ou da rejeição das contas prestadas ocasionará a instauração de Tomada de Contas Especial, que implica na restrição à realização de novas operações mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação.

Outro importante instrumento de consecução das transferências voluntárias, inseridas desta vez no contexto de negociações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, reside nas emendas parlamentares, responsáveis pela grande maioria

das transferências voluntárias celebradas entre os entes da federação. Ainda que decorrentes de inserções parlamentares efetuadas ao orçamento, as transferências decorrentes de emendas devem seguir o procedimento ordinário de formalização. A conclusão se mantém mesmo com a introdução do chamado orçamento impositivo, que torna obrigatória a execução de emendas no limite percentual de 1,2% da receita corrente líquida.

Ainda na esfera política, com o fim de evitar a influência dos repasses de recursos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, mantendo-se a igualdade entre os candidatos, é vedada a realização de transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, nos três meses que antecedem o pleito, sob pena de nulidade de pleno direito. Contudo, ainda que se possa perceber certa restrição à realização de transferências voluntárias no período, essas restrições não se mostram efetivamente hábeis a refrear o volume de transferências voluntárias especialmente em anos eleitorais, verificando-se que a vedação não possui maiores impactos em números absolutos nesses períodos.

Outro importante destaque no contexto das transferências voluntárias reside nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), classificadas legalmente como transferências obrigatórias. A rigor, no entanto, mencionadas transferências não dispõem de tal natureza, tendo em vista que a definição das ações se dá em âmbito infralegal, consoante programação governamental a cargo do Poder Executivo, voltadas a ações pontuais. Isso contraria a dinâmica das transferências obrigatórias – constitucionais e legais –, que são caracterizadas pela perenidade e pela especificação legal de sua ocorrência, dispensando a celebração de compromisso, na medida em que, em regra, as transferências legais obrigatórias são efetuadas de forma automática. Aproximam-se, assim, da natureza das transferências voluntárias.

A importância das transferências voluntárias não deve ser mensurada unicamente de forma quantitativa, sendo necessário também verificar a sua efetiva participação nos investimentos voltados ao desenvolvimento e à melhoria das condições de vida da população dos entes beneficiados com o repasse de recursos. Isso é especialmente verdadeiro nos Municípios que não dispõem de recursos próprios nem mesmo para a consecução de despesas ordinárias relacionadas ao financiamento do mínimo existencial de suas populações.

No tocante ao aspecto da transparência, os dados relacionados à gestão orçamentária de recursos objeto de repasse entre os entes federados não se mostram claros o suficiente para a plenitude do direito de acesso à informação. Não obstante a ampla divulgação formal de dados concernentes aos ajustes celebrados, a transparência dos indicadores relativos às transferências voluntárias é altamente deficitária.

Exemplo disso é a própria ausência de consolidações específicas, na medida em que os Portais da Transparência disponibilizam informações relativas aos repasses de recursos efetuados e recebidos, mas de forma bastante genérica.

A ausência de dados consolidados e a própria conceituação legal das transferências voluntárias por meio de um método que envolve uma série de exclusões são fatores determinantes para a complexidade e imprecisão da definição do volume de transferências voluntárias. Observa-se ainda a dissonância entre os números alcançados de acordo com o critério de busca efetuada no Portal da Transparência Federal. A extrema complexidade de que se reveste a análise das transferências voluntárias clama por uma urgente adaptação das informações veiculadas pelos Portais de Transparência com vistas ao pleno atingimento dos fins preconizados pelo princípio da transparência e da publicidade dos atos da administração.

A deficiência na precisão de dados relativos às transferências voluntárias constitui uma realidade também na esfera estadual, sendo que a grande maioria dos Estados não disponibiliza informações nesse sentido. Em regra, os portais de transparência estaduais possuem dados relacionados aos repasses a Municípios decorrentes apenas de determinação constitucional ou legal. Verifica-se o detalhamento das receitas e das transferências de convênios com a União, Estados, Municípios e com instituições privadas, mas não a contemplação de dados sobre as transferências voluntárias propriamente ditas. Destacam-se, no entanto, algumas experiências positivas, que merecem ser aprimoradas, com especial destaque para os Estados do Rio de Janeiro, Ceará, Santa Catarina e São Paulo.

Em virtude da constatação de que as informações relacionadas às transferências nos portais de transparência estaduais não contemplam especificamente a distinção entre transferências obrigatórias e voluntárias, mas apenas a distinção entre transferências correntes e transferências de capital, ressalta-se a necessidade de padronização da classificação das receitas e das despesas, fazendo-se incluir no rol das classificações as transferências voluntárias.

Por sua vez, as informações relativas às transferências voluntárias disponibilizadas pelo Portal da Secretaria do Tesouro Nacional, a partir do exercício de 2015, sofreram interessante alteração depois de proposta elaborada por Grupo de Estudo interministerial voltado à classificação das transferências da União. O portal passou a mostrar dados consolidados das transferências voluntárias, por exemplo, por unidades da Federação ou por regiões geográficas. Essa inovação representa grande avanço da Secretaria na implementação de uma classificação mais transparente e atenta às diversas nuances componentes das transferências discricionárias, que têm, entre suas modalidades, as transferências voluntárias de recursos. Ainda que possa

não representar o modelo ideal, as informações assim disponibilizadas se mostram mais próximas aos objetivos de transparência dos dados relativos aos repasses efetuados pela União, que requer avanços especialmente na publicação de dados mais detalhados sobre as transferências efetuadas.

Assim, o estudo apontou para uma série de dificuldades enfrentadas na delimitação das transferências voluntárias, acompanhadas das seguintes sugestões de melhorias: a) ausência de critérios objetivos de definição das transferências voluntárias, efetuada por exclusão, de onde decorre a importância e a necessidade de se conferir uma uniformização aos critérios de classificação das despesas e receitas resultantes da realização de transferências voluntárias; b) ausência de padronização e fornecimento de elementos que possam uniformizar os programas em todos os instrumentos de busca, de onde decorre a necessidade de estabelecimento de mecanismos de padronização da codificação que permitam ao menos diminuir entraves ao acesso e à análise do complexo sistema de transferências, assim como do próprio sistema orçamentário como um todo, constituindo meio facilitador de pesquisas junto ao SICONV; c) ausência de precisão dos dados representativos das transferências voluntárias, fazendo-se prudente a divulgação de dados específicos, por ente federado, relatando o volume de transferências realizadas entre os entes federados, distinguindo-as das transferências destinadas às entidades da administração indireta e às entidades privadas sem fins lucrativos; d) ausência de dados relativos à origem das transferências voluntárias, apresentando-se, a título de sugestão quanto a este aspecto, a divulgação de dados sistematizados acerca das transferências efetuadas enquanto decorrerem emendas parlamentares, até mesmo como forma de fornecimento de quadro geral de atuação parlamentar e das prioridades por eles destacadas; e) ausência de dados específicos relativos às transferências voluntárias, servindo de modelo bastante interessante a proposta desenvolvida pelo grupo de estudo formado em nível interministerial, em que se propôs nova classificação das transferências fiscais da União.

No tocante à finalidade dos repasses, mostra-se de extrema utilidade, na publicação dos dados relativos às transferências voluntárias, a realização e divulgação de estatísticas, por ente federado, relativas à destinação e ao emprego dos recursos objeto de transferência. Essa mudança tem como objetivo conferir efetivo conhecimento da realidade de cada ente federativo e de sua suficiência ou insuficiência para arcar com os custos essenciais de um membro da federação e o atendimento das necessidades básicas de sua população. Tal exame apresenta reflexos diretos no modelo de federalismo existente em nosso país, haja vista a correlação da abordagem com a questão da autonomia dos entes federados.

Ao lado das questões formais, outro interessante aspecto analisado concerne às condicionantes incidentes sobre as transferências, que podem ser de três naturezas: político-partidária, redistributiva e técnica. A vertente político-partidária opera basicamente por ocasião do processo de elaboração e execução orçamentárias, notadamente em razão de manobras políticas que envolvem a liberação de transferências voluntárias, que as coloca à mercê de acordos e articulações de cunho político para a sua consecução. A condicionante social-redistributiva busca atender à finalidade última das transferências intergovernamentais, consistente na equalização fiscal entre os diferentes entes federados, enquanto mecanismo de compensação dos diferentes potenciais arrecadatórios. Finalmente, as condicionantes técnicas são concernentes à potencialidade da capacidade técnica dos entes locais para o atendimento das exigências a serem cumpridas para o recebimento dos repasses voluntários de recursos.

Nessa medida, sob o enfoque político, a introdução das emendas de execução obrigatória na sistemática orçamentária brasileira possui influência direta na operacionalização das transferências voluntárias de recursos veiculadas por emendas parlamentares. Diante do forte conteúdo político das decisões envolvendo os repasses voluntários de recursos, objetivou-se retirar da esfera do Poder Executivo o poder decisório sobre a execução de determinadas políticas públicas e suas correspondentes despesas autorizadas no orçamento. Ao se conferir o caráter obrigatório de execução das medidas previstas nas emendas, o poder de negociação e troca de apoio político ficam altamente comprometidos, com a perspectiva de mudanças neste cenário.

No entanto, se, por um lado, é patente o fortalecimento das prerrogativas parlamentares, ao se garantir a execução das emendas de autoria parlamentar, por outro lado, ressalta-se a oposição de limitação à própria atuação parlamentar, mediante a inserção constitucional de um limite à aprovação de emendas individuais, fixado no percentual de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Trata-se, indubitavelmente, de uma restrição à prerrogativa conferida aos parlamentares de apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária.

Como contraponto às emendas de execução obrigatória, a nova sistemática previu a possibilidade de afastamento da compulsoriedade diante da ocorrência de impedimentos de ordem técnica. Além disso, não obstante o reconhecimento expresso do caráter obrigatório quanto à execução das emendas parlamentares, prevalece o critério proporcional de contingenciamento característico das despesas de caráter discricionário. Trata-se, assim, de figura híbrida, que se sujeita ao regime das transferências obrigatórias, mas com algumas ressalvas pontuais, como a possibilidade de contingenciamento nos limites das demais despesas discricionárias, assim como de remanejamento das despesas diante da hipótese contida no § 14 do artigo 166.

A grande influência da alteração da sistemática das emendas parlamentares sobre a realização de transferências voluntárias decorre essencialmente do fato de que as emendas deixarão de constituir moeda de troca entre os Poderes Legislativo e Executivo. A execução das emendas resta garantida independentemente de uma atuação parlamentar condizente ou não aos interesses do Poder Executivo. De qualquer forma, sendo certo que a instituição das emendas de execução impositiva ocasionará mudanças no relacionamento entre os Poderes, a verificação quanto às consequências práticas e alterações no quadro de negociações políticas que envolvem os instrumentos de flexibilidade orçamentárias operados pelo Poder Executivo irá demandar grande atenção por parte dos estudiosos do tema quanto aos impactos efetivamente verificados.

Nesse sentido, ao se abordar o aspecto político das transferências voluntárias, merece menção a chamada “Teoria da Conexão Eleitoral”, desenvolvida por David Mayhew, segundo a qual toda a atividade desenvolvida pelos parlamentares busca, em última instância, a reeleição. Para tanto, o parlamentar dispõe de algumas ações com vistas ao alcance de seus objetivos, voltadas, essencialmente para: a) a publicidade das ações parlamentares; b) a busca do crédito, de recursos para a consecução das necessidades da comunidade, que se faz essencialmente por meio da apresentação de emendas parlamentares; e c) a tomada de posição sobre assuntos de interesse público.

No entanto, as transferências voluntárias poderão ou não estar inseridas nesse contexto. A conclusão no caso parece ser casuística, pois determinada transferência pode ter sido efetivada levando-se em conta critérios objetivos de melhor distribuição de recursos públicos, com foco no desenvolvimento de regiões menos favorecidas e, paralelamente, acarretar benefícios eleitorais. No entanto, muito embora não haja consenso doutrinário acerca da adoção de políticas de tal natureza pelo legislador brasileiro, resta claro que a atuação parlamentar, especialmente em matéria orçamentária, busca efetivamente beneficiar Municípios da base eleitoral do parlamentar, prática esta que não é vedada pela legislação.

Diante da revelação das inconsistências das transferências voluntárias, levantadas no presente trabalho apresentamos algumas conclusões para o aprimoramento do sistema e de sua transparência, focadas especialmente na eficácia das transferências voluntárias, com especial destaque para: a) a realização de estudos voltados ao acompanhamento dos Municípios que não disponham de condições financeiras adequadas ao exercício de sua autonomia financeira, inclusive por meio do “assessoramento” do Estado-membro a que pertença objetivando o auxílio ao saneamento das contas dos entes federados; b) a inclusão de tópico específico a ser demonstrado pelos entes federados no tocante ao índice de inexecução dos recursos recebidos, visando a conferir ampla transparência e uma melhor distribuição e

efetividade em sua aplicação; c) possibilidade de flexibilização dos objetivos conveniados, assim como da análise da extensão dos danos ocasionados com a alteração do objeto. Não se trata de conferir total discricionariedade ao objeto do convênio, mas sim de permitir sua flexibilização diante de necessidade superveniente. O foco deve estar mais voltado aos resultados, e não propriamente à observância de regras preestabelecidas, buscando-se, assim, o pleno atendimento dos objetivos perseguidos com as transferências intergovernamentais.

