



A PROBLEMÁTICA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Bruno Magalhães D'Abadia
Consultor Legislativo da Área IV
Finanças Públicas

ESTUDO

MAIO/2015



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

Este estudo busca fazer um levantamento da atual conjuntura das transferências voluntárias de recursos da União para os entes subnacionais, Estados e Municípios, destacando os principais problemas apontados pelo TCU e por trabalhos anteriores que ocorreram no âmbito do Congresso Nacional.

Como será possível ver, as transferências voluntárias padecem de vários vícios, por exemplo: mau planejamento, ineficiência na alocação de recursos, falta de prestação de contas, ausência de condições técnicas de execução pelos entes recebedores dos recursos, fiscalização ineficaz da aplicação dos recursos e do atingimento dos objetivos dos programas do Governo Federal, entre outros.

Além disso, percebe-se que o gasto pelos Municípios e Estados de recursos federais aumenta a sensação de não comprometimento com os resultados, tendo em vista que estes entes não precisaram tributar seus cidadãos a fim de obter as divisas. Por outro lado, o Governo Federal não se preocupa com os resultados obtidos pelo programa, uma vez que descentraliza a sua execução. E ainda, quando a União se vê com problemas financeiros, os recursos destinados a Estados e Municípios são constantemente contingenciados, inclusive fazendo-se controle na boca do caixa, visando gerar resultados fiscais, ainda que momentâneos, para o ente Federal.

Assim, ao final, a intenção é apresentar propostas que possam dar mais estabilidade às normais aplicadas ao tema, visando corrigir as mazelas encontradas, gerando maior segurança aos Estados e Municípios, e maior capacidade da União de aferir os resultados dos programas que são executados de forma descentralizada.

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

A PROBLEMÁTICA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Bruno Magalhães D'Abadia

O que são as Transferências Voluntárias?

No Brasil existem dois tipos de transferências de recursos públicos: obrigatórias e voluntárias. As transferências obrigatórias, como o próprio nome diz, são aquelas que não envolvem a discricionariedade do órgão ou Poder transferidor. Estas transferências podem ser constitucionais ou legais, conforme a norma jurídica que estabeleceu esta obrigatoriedade. Como exemplos de transferências constitucionais, têm-se o Fundo de Participação dos Estados, a parcela do IPI proporcional às exportações dos Estados e a parcela de 29% da chamada Cide-combustíveis. Como exemplo principal de transferência legal, temos aquela decorrente do salário-educação, Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

No entanto, além das transferências obrigatórias, as chamadas transferências voluntárias cresceram em importância e em volume de recursos nos últimos 15 anos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se preocupou em definir em que consistem as transferências voluntárias:

“Art. 25. 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.”

Além disso, a mesma LRF determina em seu art. 4º que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disciplinará as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Entre outros dispositivos que regulam o tema, como as Leis de Diretrizes Orçamentárias o fazem anualmente, há o Decreto nº 6.170/2007, que também conceitua as transferências voluntárias. Destaque-se que as duas formas pelas quais a União pode fazer a transferências dos recursos para outros entes da federação são os convênios e os contratos de repasse, conforme se aduz a seguir:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Vale a pena mencionar que o mesmo decreto citado também disciplina as descentralizações de créditos orçamentários dentro da Administração Pública Federal, porém, tal dispositivo não nos interessa para o escopo deste trabalho que pretende analisar a sistemática de envio de recursos financeiros a Estados e Municípios.

De acordo com o Ministro-Substituto do TCU, Weder de Oliveira, o processamento dos convênios envolve, em suma, as seguintes etapas:

- Estabelecimento das condições de habilitação ao recebimento do recurso a ser descentralizado;
- Apresentação do projeto ou plano de trabalho pelo interessado;
- Análise técnica e financeira do projeto;
- Análise jurídica da proposta;
- Celebração do convênio ou contrato de repasse;
- Empenho da dotação respectiva;
- Transferência dos recursos;
- Execução do convênio;

- Fiscalização da execução do convênio;
- Prestação de contas pelo tomador do convênio;
- Apreciação da prestação de contas com os demonstrativos da execução financeira;
- Verificação do alcance dos resultados;
- Instauração de Tomada de Contas Especial, se for o caso.

Análise Da Situação Atual Das Transferências Voluntárias

Estudo realizado pelo Ministro Weder de Oliveira, no âmbito do seu livro Curso de Responsabilidade Fiscal, mostra que há uma grande concentração da assinatura dos termos de convênios ou dos contratos de repasse no último mês do exercício financeiro, ultrapassando quase sempre 50% do valor do empenho somente em dezembro. Em casos excepcionais, ano de 2009, observou-se o equivalente a 95,83% do valor total dos contratos de repasse sendo empenhado no mês de dezembro. Esses números dão indícios de que as transferências voluntárias são celebradas “a toque de caixa” no final do exercício financeiro, a fim de se evitar a “perda” dos recursos orçamentários aprovados. No entanto, essa pressa verificada nos finais dos exercícios resulta em aprovações de planos sem a análise devida, resultando, em última instância, em gastos com projetos inviáveis ou não adequados e/ou a baixa qualidade do objeto executado.

Além da ineficiência apontada acima, várias outras falhas foram identificadas e apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e pelo relatório final da CPPI das Ambulâncias, em 2006. Os principais pontos negativos apontados foram:

- Proposições de caráter abrangentes, sem especificação detalhada do objeto que se pretende realizar;
- Ausência de condições técnicas e/ou jurídicas da entidade para executar o programa proposto;
- Ausência de justificativas cabíveis para a solicitação dos recursos federais;
- Metas e cronogramas de execução insatisfatórios, não contendo informações qualitativas, resultados esperados, atividades a serem desenvolvidas, locais e datas das execuções, insumos e seus custos;
- Aprovação de convênios e contratos de repasse sem a devida análise técnica e jurídica e sem a consideração dos reais custos do

objeto que se pretende executar, pautada somente em formalidades;

- Fiscalização da execução do convênio ou contrato de repasse insatisfatória ou inexistente;
- Divergência entre a proposta do plano de trabalho e o objeto de fato executado;
- Liberação de recursos em desacordo com o cronograma de desembolso;
- Liberação de recursos para conveniente pendente de prestação de contas;
- Ausência de avaliação dos resultados alcançados;
- Falta de providências quanto ao atraso das prestações de contas;
- Omissão no dever de rescindir o convênio ou contrato de repasse no caso de violações a obrigações por parte do tomador dos recursos;
- Aprovação de novas descentralizações a entes ou entidades que não fizeram a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos no âmbito de um instrumento anterior.

Todas estas impropriedades são amplamente analisadas pelo Ministro-Substituto do TCU, Weder de Oliveira, em seu livro sobre LRF. Ao longo deste estudo, alguns dos principais pontos de sujeitos a melhorias apontados serão abordados, a fim de chegarmos a uma proposta que vise dar mais efetividade ao instrumento das transferências voluntárias.

A forma atual de alocação de recursos para celebração de convênios e contratos de repasse pode ser dar de duas maneiras: via utilização de recursos de programas da LOA que não estão expressamente direcionados a determinado ente ou determinada entidade, mas que comportam a forma de execução descentralizada, dadas as características do programa; ou via contemplação do ente ou entidade beneficiária na própria LOA. Neste último caso, os recursos podem ter vindo na proposta original de LOA do Executivo, ou podem ter sido incluídos por meio de emendas parlamentares. Destaque-se, no caso das emendas, que a EC nº 86/2015 determinou que as emendas parlamentares individuais serão de execução obrigatória pelo Poder Executivo, na forma do que estabeleceu a emenda constitucional e no termos do que a lei complementar dispuser.

Independentemente da forma como o recurso é destinado às transferências voluntárias, o relatório da CPI e alguns acórdãos do TCU emitiram a opinião de que tais instrumentos são ineficientes para alcançar os objetivos a que se propõe, têm sua

execução em desacordo com a legislação, custam caro para serem fiscalizados, demandam custos e mão de obra demasiados no governo federal e geram passivos de processos de prestação de contas que praticamente não possuem condições de serem apreciados.

Por todos esses motivos, o posicionamento da CPMI foi por extinguir as transferências voluntárias, o que fortaleceria a atuação finalística dos Ministérios, favoreceria a medição dos resultados dos programas de governo, facilitaria a prestação e julgamento das contas, geraria distribuição de recursos mais meritocrática e menos dependente dos relacionamentos políticos.

Porém, fazendo o contraponto a este posicionamento, o próprio TCU, no seu Relatório da Contas de Governo de 2006, ponderou que a extinção das transferências voluntárias vai contra o princípio federativo da cooperação e pode agravar ainda mais a situação fiscal dos municípios, onde o equilíbrio entre receitas e despesas é instável e muito sensível. No entanto, o TCU afirma que há, sem dúvidas, ineficiências concernentes à aplicação de recursos federais pelos municípios.

Além dos problemas já apontados pelo TCU e debatidos anteriormente no Congresso Nacional, com a atual situação econômica, em especial a situação fiscal do Governo Federal, um novo problema tem tomado corpo no que se refere às transferências voluntárias: a falta e/ou atraso de pagamentos, por parte do governo federal, de convênios e contratos de repasse que celebrou no passado, principalmente com municípios.

Reclamação constante dos prefeitos, a situação consiste no não envio dos recursos financeiros correspondentes a ajustes de descentralização assinados nos últimos exercícios financeiros e que ainda estão com prazo de vigência aberto. Dada a diminuição da arrecadação do Governo Federal, e seu problema de caixa, o governo tem se valido do atraso dos pagamentos para ajustar seu fluxo financeiro e para apresentar resultados fiscais momentâneos, ainda que fictícios.

Destaque-se que este problema com os pagamentos não afetam somente os Estados e Municípios celebrantes de convênios com o Governo Federal, mas também pessoas físicas e jurídicas que contrataram com a União, principalmente para a realização de obras públicas, e que têm visto seus pagamentos serem retidos pelos Ministérios responsáveis, conforme afirmou o próprio Ministro dos Transportes, em comparecimento ao Congresso Nacional, onde confirmou que ao final do mês de abril de 2015 ainda estavam sendo pagas as despesas de dezembro de 2014.

No que se refere a esta irregularidade, o que observamos é um total silêncio da legislação que trata do orçamento e das finanças públicas em relação à ausência de pagamentos. É bem verdade que desde a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, houve uma preocupação em se garantir a adequada aplicação do dinheiro público, zelando pelo controle sobre os gastos, por sua previsibilidade e por sua viabilidade.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, mais critérios foram impostos aos gestores, com muito mérito e razão para isso, de forma que a condução das finanças públicas se tornou mais transparente e mais assertiva, prevenindo-se o endividamento público desregrado e a assunção de compromissos além daqueles considerados salutares pela Economia e pela própria sociedade. No entanto, desde a Constituição Federal, passando pela LRF, e considerando-se a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Carta Magna, não houve preocupação com os credores da União.

Desde a promulgação da Constituição da República, em 1988, a União se valeu dos atrasos na liberação dos seus pagamentos, tendo em vista a hiperinflação vivenciada pelo Brasil no final daquela década e no início dos anos 1990. Esta prática de postergação dos dispêndios públicos em ambientes inflacionários é o que a teoria econômica chama de Efeito Patinkin. No Brasil, após a implantação do Plano Real, em 1994, com o fim da hiperinflação, ficou claro que o Efeito Patinkin atuante no Brasil era maior do que o Efeito Tanzi, ou seja, o governo ganhava mais com as postergações de pagamentos do que perdia com a desvalorização das suas receitas em função da inflação, haja vista o mecanismo eficiente de indexação das receitas tributárias implantado pela Receita Federal.

Ocorre que, após a entrada em vigor do Plano Real, com o seu seguido sucesso, esta prática perdeu em importância, motivo pelo qual não mais permeou os debates legislativos, em especial no momento em que se discutia a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com a vigência da LRF, e o bom desempenho econômico dos primeiros seis anos de governo Lula, a arrecadação teve aumentos recordes, e isso levou ao abandono quase total dessa discussão. No entanto, a conjuntura atual e a volta do chamado ajuste fiscal trazem novamente à tona motivos suficientes para que nos debruçemos sobre esta matéria.

Para completar, indo ao encontro do que ocorre na legislação orçamentária, a própria Lei Geral de Licitações e Contratos não estabeleceu punições para a Administração Pública quando esta deixa de cumprir suas obrigações pecuniárias para com os seus credores. De fato, o princípio do *exceptio non adimpleti contractus*, ou oponibilidade do contrato não cumprido, que rege a matéria na Administração Pública, restringe, quase impedindo totalmente, que os contratados pelo Estado paralizem seus serviços, ainda que na ausência total de pagamentos. Esse princípio bebe do Princípio da Imperatividade da Continuidade do Serviço Público.

Entretanto, é válido destacar, que não cessam os direitos do credor em face do seu não pagamento, mas caberá a ele as tratativas com a Administração Pública ou a judicialização da sua causa a fim de receber o que lhe é devido. Nesse último caso, corre ainda o risco de ver seus créditos se tornarem precatórios, colocando-o numa fila interminável para receber aquilo que deveria ter recebido imediatamente após a liquidação com comprovação da prestação do serviço ou entrega dos bens.

Trouxemos esse tema à tona, pois o problema levantados pelos prefeitos é procedente, e como visto, não se aplica somente aos governantes municipais que dependem dos recursos transferidos. Esse vício pode ser observado em toda a Administração Pública, em especial no Governo Federal que vivencia tempos de recessão da economia, diminuição da arrecadação e ajuste fiscal. Logo, as propostas que visem regulamentar as transferências voluntárias devem buscar sanar essa falha na legislação.

De forma ideal, a legislação deveria dar o mesmo tratamento para o atraso ou retenção de repasses de transferências e para os atrasos nos pagamentos dos contratados da Administração Pública. Porém, dada a amplitude maior do segundo ponto, que contempla todo o processo de execução orçamentária e financeira do Setor Público, opta-se, a esse momento, por buscar uma solução para as transferências, deixando para um debate maior, quando da discussão da lei complementar prevista nos arts. 163, inciso I, e 165, § 9º, da Constituição Federal, a discussão acerca da ausência ou do atraso dos pagamentos devidos pela Administração Pública.

Outra característica do sistema de concessão de transferências voluntárias que vale a pena mencionar é a precariedade da sua regulamentação. Como já foi mencionado anteriormente, não foi editada ainda a lei complementar que deveria regulamentar o funcionamento do sistema orçamentário brasileiro. Ainda que a LRF tenha trazido algumas definições pontuais sobre as condições para se realizarem transferências e tenha delegado competências à LDO para que discipline as demais condições para as transferências voluntárias, entende-se que as definições da LRF são muito superficiais e que deixar para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias regule tal matéria faz com que não haja uniformidade e perenidade nos dispositivos aplicados.

Como é sabido, as LDOs possuem vigência de um ano e regulam unicamente as matérias orçamentárias que valem para o exercício financeiro seguinte ao daquele que esta lei deve ser aprovada. Atualmente, as leis de diretrizes orçamentárias contêm as matérias destinadas a elas pela Constituição Federal e pela LRF, mas também contêm outras matérias que deveriam estar reguladas permanentemente, e não estão. Como exemplo, temos o tratamento às obras com indícios de irregularidades graves e disposições sobre transparência, entres outros.

Portanto, o entendimento aqui consignado é por que sejam editadas normas que visem dar maior estabilidade e previsibilidade às condições que permeiam as celebrações de convênios e contratos de repasses. Com isso, os Estados e Municípios não terão que se adaptar ano a ano às novas regras trazidas pela LDO. Contribui para esse entendimento o fato de que as normas infralegais que regem o tema no Poder Executivo, os decretos e as portarias, também padecem de alta grau de precariedade. Como sabido, essas normas podem ser alteradas a qualquer momento a depender da discricionariedade do Presidente da República ou dos Ministros de Estados, respectivamente, conforme o caso.

Nesse intuito, entendo que deveria ser buscada uma solução definitiva para os problemas apontados. É inegável que o equilíbrio federativo, principalmente fiscal, demanda a transferência de recursos da União para Estados e Municípios, porém, a forma pela qual isso ocorre hoje está carregada de ineficiências e gargalos que precisam ser solucionados. Antes, porém, de apresentar propostas convém observar o panorama atual das transferências voluntárias, principalmente em termos de volumes de recursos.

Como exemplo, tivemos em 2009 quase R\$ 12 bilhões de transferências voluntárias da União para Estados e Municípios, seja por meio de convênios ou contratos de repasse. Em 2010, esse volume foi menor, pouco mais de R\$ 10 bilhões. Aqui vale a pena destacar que, tomando todos os Municípios brasileiros em conjunto, o volume das transferências voluntárias representa somente cerca de 2% da sua receita orçamentária, o que não parece elevado.

No entanto, é preciso ponderar que quanto menor o município, maior a sua dependência das transferências de recursos, o que indica que esta parcela de 2% não é uniforme, e os efeitos das transferências voluntárias não podem ser desconsiderados na grande maioria dos municípios brasileiros.

Conclusões e Propostas

Dadas as situações apresentadas e todos os problemas envolvendo as transferências voluntárias, são apresentadas, a seguir, ações que acreditamos poderem ajudar na solução dos vícios apontados, notadamente por meio de:

- Regulamentação das transferências voluntárias por meio de Lei Complementar, retirando da LDO a competência para fazê-lo, dando maior segurança jurídica e previsibilidade para que municípios e estados se programem melhor e para o longo prazo;
- Regulamentação do processo de apresentação e aprovação dos programas de trabalho enviados pelos entes que desejam receber recursos do Governo Federal, simplificando os procedimentos, fazendo com que a qualificação seja anual e não demande tanto tempo dos gestores do Governo Federal, como ocorre hoje;
- Regulamentação do processo de repasse de recursos do Governo Federal, dando maior segurança jurídica aos Estados e aos Municípios, no âmbito de convênios e contratos de repasse firmados com a União;

- Regulamentação, com fim de dar maior homogeneidade, do processo de aprovação e empenho dos instrumentos de transferências voluntárias, visando gerar mais qualidade dos projetos aprovados com critérios mais bem definidos, de tal forma que estas ações possam ter seus resultados devidamente fiscalizados e analisados pelo ente concedente;
- Regulamentação de critérios para permitir o melhor direcionamento dos recursos, visando atender de fato as necessidades locais, reduzindo o poder da União em definir onde os recursos serão aplicados, uma vez que está distante da realidade que se pretende alterar. Esses critérios estariam relacionados aos indicadores do Estado ou Município, por exemplo: PIB per capita; índices de saúde, educação e segurança; e índices de dinamismo econômico;
- Regulamentação do processo de transferência do recurso, de forma a que ele passe a pertencer de fato ao patrimônio do ente receptor, e que a sua destinação vinculada seja fiscalizada pelo Tribunal de Contas respectivo. Dessa forma, o Governo Federal, por meio dos seus ministérios, faria somente o controle dos resultados obtidos, e este indicador de resultado alcançado seria um dos critérios a serem considerados para a concessão de recursos nos anos seguintes;
- Regulamentação de sanções cíveis, administrativas e penais para o não envio dos recursos pactuados, uma vez que isso gera problemas financeiros e de gestão para os entes que assumiram compromissos com base nos valores que lhes seriam repassados;

A fim de implementar as medidas acima indicadas, as quais visam corrigir os vícios e as mazelas apontadas no estudo, o ideal seria a edição da lei complementar prevista nos arts. 163, inciso I, e 165, § 9º, da Constituição Federal, regulamentando as principais matérias de cunho orçamentário e financeiro de toda a Administração Pública, inclusive as transferências voluntárias e a constituição e funcionamento de fundos, notadamente os princípios vácuos legislativos relacionados ao tema. No entanto, dada a dificuldade política em se aprovar tal lei complementar, que seria um verdadeiro marco para as Finanças Públicas, entendemos que o Congresso Nacional não pode se abster de regulamentar adequadamente as transferências voluntárias, uma vez que o tema possui autonomia suficiente para ser tratado a parte da discussão mais completa acima mencionada.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**. Editora Fórum. 2013.

GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. 4ª edição. Editora Campus. 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª edição. Editora Atlas. 2012.

TCU. **Convênios e outros repasses**. 4ª edição. 2013.