



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ESTUDO Nº
12/2009

**Orçamento Semi-Impositivo para transferências voluntárias:
diagnóstico, perspectivas e proposta**

Romiro Ribeiro
Consultor de Orçamento e
Fiscalização Financeira

Novembro/2009

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>
e-mail: conof@camara.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria de Orçamento 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.

RESUMO¹

Resumo: Pretende este trabalho diagnosticar o modelo legal de transferências voluntárias realizadas pelo Governo Federal para estados, Distrito Federal e municípios, por meio de convênios, contratos de repasses e instrumentos similares, com vistas a apontar soluções para os recorrentes problemas relacionados à ineficiência, omissão de prestação de contas, desvio de recursos públicos, entre outras mazelas relatadas pelos órgãos de controle. A pesquisa parte da premissa de que o modelo legal adotado pelo Governo Federal é o maior responsável pela ocorrência de tais problemas. Por que esse modelo foi instituído? Por que ele vem sendo mantido há décadas mesmo diante de tantos relatos de irregularidades? Diversas evidências comprovaram a hipótese inicial do trabalho. O modelo legal induz a um processo complexo, com características de formalismo, personalismo e descentralização tutelada, cuja consequência é a ineficiência, a pulverização de recursos e à falsa descentralização, criando o pano de fundo para a atuação dolosa de agentes públicos e privados. A pesquisa documental revelou um quadro grave de descontrole da gestão dos recursos financeiros transferidos discricionariamente para as unidades da Federação. As evidências desmistificam a idéia de que o Governo Federal possui capacidade técnica e de gestão superior à dos entes subnacionais, pelo menos na escala em que vem operando, uma vez que restaram patentes o amadorismo, as análises superficiais e a falta de controle dos órgãos repassadores em todas as fases do processo, segundo indicado pelos órgãos de controle. De outro lado, as transferências discricionárias representam, em média, menos de 5% do total da receita orçamentária dos entes beneficiados. Diante desta evidência, é inafastável a conclusão de que se os municípios não possuem competências técnica e institucional para gerir esta pequena parcela de recursos então é de se supor que também não as possuem para gerir os outros 95% dos recursos diretamente arrecadados ou a eles transferidos por força constitucional ou legal. Insistir na falta de competência dos entes subnacionais colocaria em xeque não só as prestações de contas regularmente por eles apresentadas aos respectivos órgãos controle interno, Tribunais de Contas, Câmaras Municipais, Câmara Distrital e Assembleias Legislativas, mas a própria competência destas instituições para o exercício das funções a elas atribuídas pela Constituição. O mecanismo sugerido pelo trabalho para aperfeiçoar o processo passa pela instituição de modelo legal no qual seriam reconhecidos os instrumentos, a autonomia e as

¹ Este estudo tem por base Monografia apresentada pelo autor no curso de especialização em Processo Legislativo do CEFOR, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, concluído em novembro de 2009. Banca examinadora formada pelos Professores Eduardo Fernandez Silva, orientador e José Roberto Afonso, examinador

competências previstas na Carta Magna para os entes subnacionais, e ainda: (1) a valorização do planejamento municipal, estadual e do Distrito Federal, (2) o fim do personalismo e da descentralização tutelada, (3) a criação de fundos multisetoriais de desenvolvimento no âmbito de cada ente subnacional para a execução de empreendimentos em regime de mútua cooperação, (4) a adoção de orçamento semi-impositivo para as transferências voluntárias destinadas aos fundos multisetoriais, (5) o controle social e (6) a possibilidade de retenção de recursos do FPE e FPM, na hipótese de não cumprimento das metas ajustadas, entre outras medidas.

Palavras-chaves: transferências voluntárias, orçamento semi-impositivo, contratos, convênios, descentralização tutelada, fundos multisetoriais de desenvolvimento.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 Conceito e objetivos das transferências intergovernamentais.....	10
2.2 Aspectos econômicos das transferências.....	10
2.3 Aspectos políticos das transferências.....	12
2.3.1 Teoria da conexão eleitoral.....	12
2.3.2 Emendas parlamentares ao Orçamento da União.....	14
3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	19
3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	19
3.1 Visão geral.....	19
3.2 Distorção nas estatísticas oficiais.....	19
3.3 Características do modelo legal.....	23
3.3.1 Formalismo processual.....	23
3.3.2 Personalismo dos pleitos.....	27
3.3.3 Descentralização tutelada.....	30
4 PRINCIPAIS PROBLEMAS DETECTADOS NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	34
4.1 Na fase de contratação.....	40
4.2 Na fase de execução.....	41
4.3 Na fase de prestação de contas.....	42
5 ANÁLISE DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA PESQUISA.....	44
5.1 Deficiências de controle dos órgãos repassadores.....	44
5.2 Irregularidades na execução dos planos de trabalho.....	45
6 SUGESTÃO PARA MELHORIA DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIAS.....	52
6.1 Novo modelo de transferências voluntárias.....	52
6.2 Pseudos problemas da sistemática proposta.....	56
6.3 Conselhos, comunidade cívica e capital social.....	60
6.4 Problemas reais.....	61
7. CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS.....	69
APÊNDICE A – Documentos e exigências para contratação de convênios e contratos de repasso.....	74

1 INTRODUÇÃO

Há anos órgãos de imprensa e de controle vêm relatando problemas relacionados à ineficiência, desvios de recursos públicos, falta de prestação de contas, entre outras mazelas ligadas às transferências discricionárias de recursos financeiros do governo federal para estados, Distrito Federal e municípios, o que se constitui num fato instigante: se os problemas são conhecidos, por que continuam ocorrendo com a mesma ou maior intensidade? Quais as suas reais causas? Quais as medidas já adotadas para combatê-los? Por que não se mostraram eficazes?

Não se trata de tema irrelevante do ponto de vista econômico, social ou político. Segundo dados estatísticos disponíveis na página eletrônica Portal da Transparência, mantida na *internet* pela Controladoria-Geral da União (CGU), o Governo Federal formalizou, no período de 01/01/1996 a 14/12/2008, 314.894 convênios com os estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, no montante global de R\$ 221,4 bilhões² (Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaOrgaos.asp?TipoConsulta=1>>. Acesso em 23 jan. 2009).

Segundo esses números, foram assinados, em média, 24 mil convênios a cada ano, com valor unitário médio de R\$ 700 mil, beneficiando praticamente todas as Unidades da Federação.

Especificamente no que diz respeito ao valor das transferências voluntárias, que são aquelas realizadas pelo Governo Federal discricionariamente para os estados, Distrito Federal e municípios, o valor consignado nas leis orçamentárias saiu de um patamar de R\$ 13 bilhões, em 2002, para R\$ 31 bilhões,³ em 2008, o que dá um crescimento médio de 22,9% ao ano no período considerado.

Para se ter idéia da magnitude dos valores transferidos aos entes subnacionais, o montante constante do orçamento de 2008 corresponde a 64,5% do total dos investimentos autorizados nesta lei, que foi de R\$ 48,0 bilhões.

Numa perspectiva social, o valor transferido em 2008 corresponde a quase três vezes (281%) o Programa Bolsa-Família (R\$ 11,0 bilhões), considerado prioritário pelo Governo Federal, cujo objetivo é atender 11 milhões de famílias carentes em todos os municípios brasileiros.

Abordagens superficiais do tema tendem a concluir que os notórios problemas relacionados às transferências voluntárias decorrem de má gestão por parte dos dirigentes dos

² Em valores nominais

órgãos repassadores de recursos, falta de qualificação da mão-de-obra no serviço público, estrutura técnica e de pessoal insuficiente ou, ainda, uso de recursos públicos para atender a interesses privados por parte de prefeitos, governadores e parlamentares.

Freqüentes denúncias sobre fisiologismo, nepotismo e excesso de cargos de livre provimento na administração pública reforçam o senso comum sobre essas hipóteses, assim como as notórias deficiências de pessoal e de recursos materiais a que estão submetidos diversos órgãos da administração.

Irregularidades cometidas por parlamentares e gestores públicos na aplicação de recursos de transferências voluntárias já foram comprovadas pelo Congresso Nacional, sobretudo pelas comissões parlamentares de inquérito conhecidas como “CPMI do Orçamento/1994” e “CPMI das Ambulâncias/2006”.

A CPMI do Orçamento (1994, Volume III, p. 17), por exemplo, dedicou uma seção especial somente para tratar da “Limitação das Transferências Federais Voluntárias” tendo em vista a comprovação do uso de recursos públicos para o benefício privado de parlamentares. Segundo este Relatório, a Constituição de 1988 “não teve o bom senso de proibir as transferências voluntárias” ou de definir impositivamente as responsabilidades e obrigações de cada uma das três esferas do Estado.

Análise um pouco mais percuciente do tema, todavia, revela que essas hipóteses não explicam consistentemente o fenômeno, na sua inteireza. Pelo contrário, acabam provocando mais questionamentos.

Assim, se é verdade que existem fisiologismo e nepotismo no setor público, o que abre a possibilidade de existirem dirigentes sem qualificação, também é verdade que tal qualificativo não se aplica à grande maioria dos servidores federais, sobretudo aqueles que ingressaram após o advento da Constituição de 1988, que instituiu a obrigatoriedade do concurso público.

A boa qualificação dos servidores público federais civis ativos do Poder Executivo é um fato. Dos 542.843 servidores ativos do Poder Executivo, 223.095 (41,1%) ocupam cargos cujo nível de escolaridade mínimo exigido é o curso superior, segundo consta do Boletim Estatístico de Pessoal nº 158 (2009), publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

³ Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; Modalidade de Aplicação (MA): 30 – Estados, 40 – Municípios e 71 – Consórcios Públicos; Indicador de Resultado Primário (RP): 2 – Primárias discricionárias e 3 – Projeto Piloto de Investimentos (PPI)

O significado desse dado pode ser percebido quando comparado com a média de escolaridade do trabalhador brasileiro. Entre estes, apenas 6% possuem curso superior, conforme demonstra o Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil (2001), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

O citado Boletim Estatístico de Pessoal (2009, p. 101), registra que a expressiva maioria dos cargos de chefia é ocupada por servidores efetivos do serviço público (65,2%), requisitados de outros órgãos públicos (4,9%) ou aposentados (3,4%), o que minimiza a margem para as indicações de cunho eminentemente político, normalmente sem compromissos de longo prazo com a instituição, embora não as elimine.

Portanto, não é a falta de qualificação de mão-de-obra no âmbito do Poder Executivo federal, comparativamente ao mercado de trabalho brasileiro, que justifica os recorrentes problemas verificados nas transferências voluntárias.

O argumento de insuficiência de recursos materiais, humanos e técnicos como causa dos problemas também é insustentável no longo prazo. Se os problemas são recorrentes e já foram identificados há décadas, é razoável supor que tais carências teriam sido superadas pelas sucessivas administrações, de forma planejada, mediante os necessários aportes orçamentários anuais para as aquisições de equipamentos e contratações necessárias. Como isso não ocorreu, é de se supor que existem fatores de outra ordem que impediram a realização dos investimentos necessários.

Diante desses fatos, este trabalho busca exatamente ampliar os conhecimentos sobre as transferências voluntárias realizadas pelo Governo Federal brasileiro para os entes subnacionais para tentar identificar suas características, os principais problemas e as possíveis soluções.

Releva esclarecer que as transferências voluntárias, por definição legal, compreendem apenas as transferências para os demais entes da Federação, ficando de fora, portanto, as transferências discricionárias realizadas pelo Governo Federal para o setor privado ou para o terceiro setor, que se submetem a legislação específica, e também aquelas destinadas ao Sistema Único de Saúde, ou realizadas por determinação legal ou constitucional.

As transferências de recursos para o setor privado e para o terceiro setor, embora não analisadas neste trabalho, constituem linha interessante de pesquisa não só pelas freqüentes denúncias de irregularidades mas também pelas vultosas quantias destinadas

anualmente ao setor pelas leis orçamentárias (2007: R\$ 3,5 bilhões, 2008: R\$ 3,45 bilhões e 2009: R\$ 3,0 bilhões).

A presente pesquisa parte da hipótese de que o modelo legal adotado pelo governo federal, baseado na análise personalizada dos pleitos e no formalismo processual, pode ser o principal responsável pelos recorrentes problemas identificados no processo. A confirmação ou não da hipótese tem consequências relevantes para a estratégia de abordagem do problema e da identificação de possíveis soluções.

Adotou-se, como metodologia, a pesquisa documental, tendo como fonte de informações as leis, decretos, portarias, relatórios de gestão dos órgãos repassadores, relatórios de auditorias dos órgãos de controle interno e externo e bancos de dados sobre o tema mantidos por órgãos oficiais.⁴ A sistematização das informações obtidas permitiu a análise quantitativa dos convênios firmados com vistas a verificar sua distribuição por órgão repassador, Unidade da Federação ou região beneficiada.

O Capítulo 2 cuida do referencial teórico com foco nos conceitos, objetivos, aspectos políticos e econômicos das transferências intergovernamentais, dentre as quais se inserem as transferências voluntárias.

O Capítulo 3 adentra no tema central objeto desta pesquisa com o intuito de analisar o arcabouço legal das transferências voluntárias bem como para investigar suas principais características.

O Capítulo 4 registra os principais problemas identificados pelos órgãos de controle nas diversas fases das transferências voluntárias: contratação, execução e prestação de contas.

O Capítulo 5 analisa os resultados obtidos na pesquisa com o objetivo de correlacionar os principais problemas detectados com as características do modelo de transferências voluntárias. O Capítulo 6 apresenta sugestões para melhoria do processo.

⁴ Siga Brasil (Senado Federal), Fiscalize (Câmara dos Deputados), Portal da Transparência (CGU) e SIAFI.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Conceito e objetivos das transferências intergovernamentais

As transferências intergovernamentais constituem-se em repasses de recursos financeiros entre os entes de um estado, com base em determinações constitucionais, legais ou em decisões discricionárias do órgão central, com vistas ao atendimento de um objetivo genérico ou específico.

O objetivo genérico pode ser, por exemplo, a promoção do desenvolvimento inter-regional e o específico, a realização de investimentos em localidades previamente selecionadas (obras de saneamento básico, construção de casas populares etc.) ou prestação de assistência social (manutenção de creches, asilos etc.).

As transferências de recursos financeiros são normalmente tratadas pela literatura na discussão de temas mais genéricos, como as competências tributárias, a repartição de receitas e de atribuições, o federalismo fiscal e a descentralização, o que coloca em pauta questões políticas e econômicas relevantes para as relações intergovernamentais.

Federalismo fiscal é a divisão de tarefas e recursos financeiros entre os diferentes níveis de governo: quem deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos (saúde, saneamento, educação, limpeza, iluminação, segurança pública, estabilidade macroeconômica, assistência social etc.). Do ponto de vista econômico, a idéia é buscar uma divisão de tarefas que maximize a eficiência do setor público. (MENDES, 2004)

2.2 Aspectos econômicos das transferências

Sabe-se que federação pressupõe autonomia financeira dos entes subnacionais, além de competências legislativas próprias de cada ente. Quando se comparam as prescrições para a alocação eficiente de tributos e de gasto entre níveis de governo, o que se observa é que são passíveis de descentralização diversas ações públicas ao mesmo tempo em que é muito restrito o conjunto de tributos que pode ser arrecadado de forma eficiente pelos governos municipais e estaduais.

O resultado é um desequilíbrio entre receitas e despesas entre os membros da federação que ficou conhecido na literatura pela expressão desequilíbrio vertical. De outro lado, o desequilíbrio horizontal, seria aquele resultante das desigualdades regionais existentes em uma federação. No Brasil, há a clássica divisão entre o Sul-Sudeste industrializado e de renda per capita mais alta, e o Norte-Nordeste em posição menos privilegiada.

A identificação dos benefícios e custos potenciais da descentralização é uma tarefa geralmente polêmica. Inicialmente podem-se observar duas visões aparentemente conflitantes sobre os benefícios e custos da descentralização fiscal.

A primeira visão, destacada por Blanco (2002), é favorável à descentralização da tributação porque esta produz ganhos de bem-estar devido ao aumento de eficiência na arrecadação e na provisão de bens e serviços públicos, à maior visibilidade da relação entre benefícios e custos dos bens públicos (melhora da accountability) e à maior adequação da oferta de bens públicos às preferências locais.

O segundo enfoque sobre os efeitos da descentralização tem uma conotação negativa no sentido em que alerta para os custos associados à perda de controle da política macroeconômica por parte do governo central. A descentralização fiscal reduz o grau de manobra do governo federal tanto no lado da receita quanto no da despesa. (FUKASAKU e MELLO, 1999; SHAH, 1998, PRUD'HOMME, 1995, apud BLANCO, 2002)

Os processos de descentralização preponderantemente baseados em transferências intergovernamentais diminuem os ganhos de eficiência já que a não correspondência entre custos e benefícios dos bens públicos para os beneficiários locais leva à provisão ineficiente de bens e serviços públicos. Por exemplo, é fácil para uma comunidade desejar e aceitar a construção de um ginásio poliesportivo com recursos de transferências mas talvez rejeitasse tal investimento se tivesse que pagar por ele mediante aumento dos impostos.

Tanzi (1996, apud Blanco, 2002) destaca três canais de transmissão pelos quais a descentralização fiscal pode agravar as dificuldades fiscais do governo: a perda de bases de tributação importantes que limita a capacidade do governo central de fazer ajustes ou expansões pelo lado da receita fiscal; o sistema de transferências intergovernamentais gera incentivos perversos para os níveis inferiores de governo, levando-os a reduzir o esforço de arrecadação de receita própria; e a dificuldade do controle do gasto dos níveis inferiores de governo com a conseqüente transmissão de pressões fiscais expansionistas para a política monetária.

Mendes (2004) aborda esse tema para explicar que a teoria econômica da descentralização fiscal teve seu marco inicial com a publicação de dois artigos de Samuelson (1954 e 1955) que introduziram o conceito de bem público na teoria econômica do bem-estar. Dado que o bem público consumido por um indivíduo não exclui o consumo por outro, então ninguém teria incentivo para revelar sua real demanda por esse tipo de bem. Cada indivíduo

preferiria deixar que outros revelassem suas demandas e pagassem pelo bem, enquanto ele consumiria o bem sem precisar pagar.

Tiebout (1956, apud Mendes, 2004) propôs que a descentralização fiscal poderia ser capaz de induzir o consumidor a revelar suas preferências por bens públicos. Ao invés de haver um único governo, que tenta adivinhar as preferências não reveladas dos cidadãos, para lhes oferecer bens públicos, o território nacional poderia ser retalhado em diversas jurisdições. Nesse caso, cada família escolheria viver na jurisdição onde o governo ofertasse a cesta de bens públicos e impostos que fosse de sua preferência.

Portanto, uma justificativa econômica para o sistema federal é baseada, essencialmente, na capacidade que unidades de governos descentralizados têm para melhorar a alocação de recursos do setor público, através da diversificação dos serviços públicos de acordo com as preferências locais.

2.3 Aspectos políticos das transferências

Governar um território do tamanho do brasileiro (mais de 8,5 milhões de Km²) necessita de algum tipo de descentralização política e administrativa. Já no período colonial (1500-1822) Portugal foi obrigado a dividir a Colônia em capitânias hereditárias, que influenciaram decisivamente o padrão de organização territorial brasileiro na delimitação das províncias e, posteriormente, dos estados, a partir da República. (COSTA, 2007)

Segundo Giambiagi e Além (2008, p. 324), o “processo de descentralização no Brasil, iniciado nos anos 1980 e aprofundado com a Constituição de 1988, teve basicamente uma motivação política.” O objetivo era o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios em detrimento do governo central, visto como essencial ao movimento de redemocratização do país.

2.3.1 Teoria da conexão eleitoral

O fator político das transferências de recursos financeiros encontra ressonância na teoria reconhecida pela literatura como a “Teoria da Conexão Eleitoral”, proposta por Mayhew, em livro publicado em 1974. Segundo esta teoria, o comportamento parlamentar dos congressistas nos Estados Unidos tem, como primeiro motor, o desígnio do deputado ou senador de disputar um novo mandato. (CINTRA e LACOMBE, 2007)

Mayhew parte da premissa de que os congressistas estadunidenses procuram estar sempre engajados em atividades direcionadas à maximização de suas chances de reeleição mediante o exercício de três atividades que eles mesmos percebem como eleitoralmente úteis.

A saber:

- a) publicidade (*advertising*) – consiste em qualquer esforço para disseminar o nome do parlamentar entre o eleitorado de maneira a criar uma imagem favorável, sem, contudo, manifestar opinião sobre questões polêmicas ou importantes. Visitas freqüentes ao distrito eleitoral, discursos não-políticos para pequenos públicos, envio de folhetos sobre cuidados na infância e cartas de condolência e felicitação. De 158 deputados entrevistados na década de 60, 121 disseram que regularmente enviaram informativos aos seus eleitores, 48 escreveram notícias ou editoriais para jornais; 82 comunicavam-se com seus distritos por rádio ou televisão; 89 regularmente encaminhavam questionários pelo correio. (MAYHEW, 1974, *apud* Costa, 2007)
- b) reivindicação de crédito (*credit claiming*) – agir de forma a gerar uma crença em um ator político relevante de que alguém é pessoalmente responsável por uma ação do governo - ou de alguma de suas unidades - que o ator considere desejável. A lógica política - do ponto de vista do congressista - é a de que um ator que acredite que um membro pode conseguir resultados desejáveis sem dúvida deseja mantê-lo no futuro. A ênfase aqui é em realizações individuais (ao invés de realizações do partido ou do governo) e no congressista como realizador. *Credit claiming* é importante para os congressistas pois muito da vida parlamentar consiste em uma incansável busca de créditos. (*idem*)
- c) tomada de posição (*position taking*) – é a declaração pública de um julgamento sobre qualquer assunto que possa ser de provável interesse dos atores políticos. O foco da tomada de posição, ao contrário da reivindicação de crédito, não está em fazer coisas agradáveis acontecerem, mas sim em manifestar opiniões agradáveis. As formas pelas quais as posições e aparições podem ser registradas são numerosas e, freqüentemente, criativas. Há discursos para pequenos grupos, aparições na TV, cartas, jornais, *press releases*, até mesmo entrevistas com cientistas políticos. (*ibidem*)

Cintra e Lacombe (2007) destacam que, na interpretação com base na conexão eleitoral, as normas eleitorais induziriam o individualismo dos parlamentares, a busca de políticas particularizadas, clientelistas, de custos difusos para a sociedade, mas benefícios concretos endereçados a restritos redutos eleitorais. Este seria o caso, por exemplo, das emendas apresentadas ao orçamento pelos parlamentares.

Esses autores ressaltam, ainda, que a conexão eleitoral tem sido contestada no Brasil em estudos publicados a partir da última década do século passado, entre outros, por Figueiredo e Limongi. Neles, dá-se crescente atenção às estruturas e normas internas do Legislativo, o papel das lideranças, antes negligenciadas nas explicações, como indutoras do comportamento parlamentar, o que reduziria a importância de comportamentos individualistas.

De acordo com a nova interpretação, a hierarquia de cargos e o poder

desigualmente distribuído entre os parlamentares permitiriam, em grande medida, fazer tabula rasa das determinações vindas do sistema eleitoral. Haveria a considerar, na Câmara dos Deputados, o Senado ainda é pouco estudado, a força da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, bem como a razoável disciplina das bancadas partidárias, que seguem a orientação de seus líderes, na neutralização dos impulsos centrífugos provindos da esfera eleitoral. (CINTRA e LACOMBE, 2007)

2.3.2 Emendas parlamentares ao Orçamento da União

A pesquisa revelou que, historicamente, cerca de 40% do valor das emendas parlamentares destinam-se a transferências de recursos para estados e municípios.

Os projetos de lei orçamentária para os exercícios de 2004 a 2009, por exemplo, previam R\$ 5,0 bilhões, R\$ 5,4 bilhões, R\$ 5,4 bilhões, R\$ 6,7 bilhões, R\$ 15,0 bilhões e R\$ 17,2 bilhões, respectivamente, em programações com esta finalidade. Nos projetos aprovados pelo Congresso Nacional, após as emendas parlamentares, de bancadas e de comissões, estes montantes elevaram-se para R\$ 9,0 bilhões, R\$ 11,1 bilhões, R\$ 11,2 bilhões, R\$ 15,0 bilhões, R\$ 22,3 bilhões e R\$ 25,2 bilhões, respectivamente, ou seja, incremento de 80%, 105,6%, 105,5%, 123,9%, 48,7% e 46,5%.⁵

Com isso, verifica-se que, em média, nos últimos seis anos, cerca de 42% do valor das transferências voluntárias previstas orçamentariamente tiveram motivação originada no âmbito do próprio Poder Legislativo. Este é um dado relevante para esta pesquisa pois tais transferências são realizadas aos entes subnacionais por meio de convênios e contratos de repasses, foco dos problemas objeto deste trabalho.

Do ponto de vista da Teoria da Conexão Eleitoral, a simples aprovação de uma emenda ao orçamento pode ser muito útil ao parlamentar, pois demonstra interesse e trabalho por ele realizado em prol de suas bases, tornando-o simpático perante os eleitores.

De outro lado, fazer com que o valor financeiro da programação orçamentária seja liberado pelo Poder Executivo, mediante a assinatura de convênio ou instrumento similar com o ente beneficiado, o que daria efetividade à ação parlamentar, depende de disponibilidade financeira, do atendimento de exigências técnicas, legais e de fatores políticos.

As exigências técnicas e legais serão examinadas no Capítulo 3.3 - Características do modelo legal para transferências voluntárias, deste trabalho. Os fatores políticos dizem

⁵ Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; Modalidade de Aplicação (MA): 30 – Estados, 40 – Municípios e 71 – Consórcios Públicos; Indicador de Resultado Primário (RP): 2 – Primárias discricionárias e 3 – Projeto Piloto de Investimentos (PPI)

respeito à capacidade de o Poder Executivo deixar de executar emendas, ou executá-las com a finalidade de conquistar ou manter apoio político nas votações de seu interesse no Congresso Nacional.

O debate desse tema na ciência política brasileira enfatiza as relações Executivo-Legislativo e o papel das emendas ao orçamento na formação da base de apoio parlamentar ao Executivo, com efeito na governabilidade.

Melo (2006) registra que é possível identificar potencialmente um trade off entre eficiência governativa e extensão da atividade de emendamento. Se, por um lado, o processo de emendamento pode levar ao aprimoramento técnico de propostas e, conseqüentemente, a um maior alinhamento ou consistência entre as preferências da sociedade (ou do chamado eleitor mediano), ele também pode comprometer a eficácia de governos, ao produzir uma demora indesejável no processo de tomada de decisões.

Figueiredo e Limongi (2002) minimizam o papel das emendas ao orçamento para destacar um conjunto de instrumentos institucionais que garante a preponderância do Poder Executivo nas relações com o Congresso. Dentre estes, apontam as medidas provisórias, as competências privativas para apresentar projetos de lei nas áreas administrativa, financeira, tributária e orçamentária, o que lhes confere o controle da agenda dos trabalhos congressuais.

Percebem-se, do exposto, opiniões divergentes sobre a real importância das emendas parlamentares ao orçamento da União. Os dados obtidos pela pesquisa, todavia, reforçam a posição daqueles que as acham relevantes tanto do ponto de vista do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo. Tal evidência, entretanto, não afasta nem minimiza a importância dos demais instrumentos de negociação que são utilizados pelos agentes políticos de forma combinada ou alternada com as emendas parlamentares.

A evidência do interesse dos parlamentares na apresentação de emendas ao orçamento da União pode ser demonstrada pelos valores crescentes demandados a cada ano, conforme explicitado na Tabela 1 abaixo, que revela incremento de 128% no valor aprovado das emendas individuais entre 2005 e 2008. No mesmo período, o valor das emendas de bancada, que também podem abrigar interesse localizado de seus membros, cresceu apenas 42,6%.

Tabela 1 – Emendas apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária da União

AUTOR	R\$ milhões											
	2005			2006			2007			2008		
	QDE.	SOLICITADO	APROVADO	QDE.	SOLICITADO	APROVADO	QDE.	SOLICITADO	APROVADO	QDE.	SOLICITADO	APROVADO
Bancada Estadual	508	37.313	6.138	508	37.751	5.766	508	40.731	8.664	482	32.266	8.755
Bancada Regional	10	2.040	113	10	890	123	10	1.520	175	-	-	-
Comissão	150	36.574	1.619	160	36.012	2.003	153	33.615	2.996	139	25.584	2.688
Individual	7.600	2.076	2.075	7.943	2.986	2.964	8.151	3.527	3.533	8.998	4.743	4.742
TOTAL	8.268	78.184	9.947	8.621	77.640	10.857	8.822	79.395	15.369	9.619	62.593	16.186

Fonte: CONOF/CD-CONORF/SF – NTC Nº 16/2008

São fartas as evidências sobre negociações entre Executivo e Legislativo a respeito da liberação de emendas. Veja-se, por ilustrativa, a matéria do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, publicada em 10/3/2009, registrando a posição de destacados membros do governo e parlamentares sobre o tema: (disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/8045-orcamento-deputados-pressionam-para-liberar-emendas>. Acesso em 4 abr 2009).

A dez dias do anúncio oficial do Governo sobre o impacto da crise mundial na arrecadação do País este ano, os líderes partidários na Câmara já se preparam para enfrentar uma longa briga pela liberação das emendas coletivas e individuais, ameaçadas de contingenciamento pelas previsões - e intenções - da equipe econômica.

Apesar de o ministro de Relações Institucionais, José Múcio Monteiro, ter tentado acalmar os ânimos dos parlamentares com a promessa de que irá se esforçar pela liberação dos recursos, os deputados sabem que o ano pré-eleitoral será de incertezas e muito pires na mão.

Por outro lado, o Planalto precisa manter a unidade da base para conseguir aprovar projetos vitais para o Governo. O preço não será baixo.

Rebelião

"Acho que se a intenção do governo for mesmo realizar cortes nas emendas parlamentares, a cúpula do Executivo terá de dar explicações convincentes para evitar uma rebelião da base. Este é um ano pré-eleitoral e todo mundo quer recursos para viabilizar obras em seus estados", comenta o líder do PTB, deputado Jovair Arantes (GO).

Na opinião do líder do PSB, Rodrigo Rollemberg (DF), os partidos que integram a base de sustentação do governo já esperam o anúncio de alguns cortes, mas vão exigir conversas e explicações sobre os critérios usados para justificar um possível contingenciamento.

[...]

Otimismo

Na tentativa de acalmar a base aliada e fazer um discurso afinado com o Governo, o líder petista Cândido Vaccarezza (SP) diz que ainda não há motivos para desespero em torno da liberação das emendas, visto que o Governo ainda não apresentou sinais e número sobre possíveis cortes.

"Contingenciamento vai haver. Mas ainda não sabemos a extensão. O

ministro Múcio garantiu que nada será dirigido para as emendas individuais. O que acho um fator positivo. Temos de esperar para ver como será o cenário", argumenta.

Para o líder do PR, Sandro Mabel (GO), a crise entre governo e Parlamento somente se dará se os cortes atingirem as emendas individuais.

"Os entendimentos com o Governo começarão nos próximos dias. Não acredito que haja problemas com as emendas individuais. Agora, as coletivas já são outro departamento."

[...]

A dúvida agora gira torno do que irá acontecer com os cerca de R\$ 5,9 bilhões previstos no Orçamento para emendas individuais dos parlamentares. A briga está apenas começando. (Com Correio Braziliense)

Na mesma linha, o Relatório Final da CPMI das Ambulâncias (2006, p. 80), a respeito do uso das emendas parlamentares nas negociações entre Legislativo e Executivo, registra que o "governo Fernando Henrique centralizou a distribuição de recursos" sob o controle do Executivo ao criar o Sistema de Acompanhamento Legislativo – SIAL, por meio do Decreto nº 1.403, de 21 de fevereiro de 1995.

O controle da ação parlamentar pelo processo de atendimento de emendas foi reconhecido por Eduardo Graeff, Secretário Executivo da pasta de Assuntos Institucionais do Governo Fernando Henrique Cardoso:

No início do governo, tínhamos notado que faltava um mecanismo institucional capaz de controlar os pedidos dos parlamentares. Não era raro ver diversos deputados, muitos deles infiéis ao governo, solicitando a ajuda de diferentes ministérios e órgãos do governo para seus distritos eleitorais. Foi por isso que resolvemos assumir o controle dessa situação centralizando todos os pedidos dos parlamentares no SIAL. Esse sistema centralizado nos permite formar um quadro exato do que os deputados pediram bem como da medida em que o governo atendeu a esses pedidos (Relatório Final da CPMI DAS AMBULÂNCIAS, 2007, p. 80).

Não há registros de que o citado Decreto nº 1.403/1995, que instituiu o SIAL, tenha sido revogado. Pelo contrário, a evidência formal mais expressiva, atualmente, do interesse do Poder Executivo na gestão política das emendas parlamentares ao orçamento da União está no fato de ter sido criado órgão na própria estrutura organizacional da Presidência da República com este objetivo específico.

Tal deliberação consta do Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007, que "Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e dá outras providências" A saber:

Art. 6º À Subchefia de Assuntos Parlamentares compete:

VIII - acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da Lei Orçamentária Anual, e sua adequação aos critérios técnicos e de compatibilização com a ação governamental; (sem grifo no original)

A criação desse órgão estrategicamente posicionado na Presidência da República, dirigido pelo Ministro e Deputado Federal licenciado José Múcio Monteiro Filho (PTB-PE), comprova a relevância e o papel político das emendas parlamentares ao orçamento da União e, por consequência, das transferências voluntárias, que são transferidas aos entes subnacionais por meio de convênios e contratos de repasse.

O trecho abaixo, extraído do Relatório Final da CPMI das Ambulâncias (2006, V.II, p.702) é absolutamente cristalino quanto aos interesses políticos envolvidos nas emendas parlamentares:

O pano de fundo no qual se estabelecem as transferências voluntárias é a execução orçamentária, em especial a execução das emendas parlamentares ao orçamento, individuais e de bancadas. O tema foi abordado consensualmente entre os parlamentares quanto à realidade de que a liberação de emendas é, de fato, instrumento para construção de maiorias de Governo no Parlamento, ao lado da concessão de cargos comissionados. [...] Na verdade, a origem de todos os ilícitos objetos desta CPMI está na execução orçamentária voltada para a composição de interesses políticos.

Os dados obtidos pela pesquisa demonstram que existem razões de ordem econômica e política que justificam e motivam a existência de transferências intergovernamentais. As transferências voluntárias integram esse conjunto de transferências com forte componente político tanto da parte do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, como revela o processo de elaboração e execução das emendas parlamentares ao orçamento da União.

As transferências resultam da dependência estrutural do município aos estados e à União. Essa dependência não é nova e foi apontada por Leal (1976) como uma das causas do fenômeno conhecido na história brasileira como coronelismo. O pacto entre os coronéis e o governo central era estimulado pela “penúria financeira” das prefeituras municipais (ANDRADE, 2007, p. 250).

Segundo Andrade (2007, p. 248) o Brasil dos coronéis e do coronelismo retratado por Leal foi a tônica do poder local no país durante toda a primeira fase da República Velha e grande parte do período histórico posterior à redemocratização de 1946. Sobreviveu “metamorfoseado em muitas regiões, mesmo após a industrialização e ainda prevalece em muitas das pequenas localidades do Brasil.”

3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

3.1 Visão geral

A formalização das transferências voluntárias ocorre normalmente por meio da assinatura de convênios ou contratos de repasses. O convênio é assinado diretamente pelo órgão repassador com o ente público beneficiário (estado, DF ou município) com a finalidade de atingir um objetivo de interesse comum, em regime de mútua cooperação.

No contrato de repasse o interesse comum também está presente, entretanto o órgão repassador assina contrato com instituição financeira federal, normalmente a Caixa Econômica Federal (CAIXA), atribuindo-lhe competência para firmar os contratos de repasse com os entes subnacionais, segundo condições e objetivos pré-determinados. Neste caso, fica a cargo da instituição financeira a formalização, a liberação e a fiscalização dos recursos liberados para o ente beneficiado.

Em 2008, o governo federal criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (SICONV), por meio do Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007, complementado pela Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008.

O novo sistema está centrado na intensa utilização da internet, por meio do Portal dos Convênios, especificamente criado para esta finalidade. Segundo consta da página eletrônica do Portal de Convênios (<<https://www.convenios.gov.br/portal/>>), o SICONV representa mais transparência e eficiência no repasse dos recursos, uma vez que todos os atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas terão de ser nele realizados e registrados.

A criação do SICONV apresenta-se como medida importante e modernizadora para tratar o grande volume de convênios assinados anualmente. Nos últimos oito anos (2001 a 2008), o Governo Federal realizou transferências voluntárias de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios no valor de R\$ 53,6 bilhões. Neste montante, não estão incluídos os convênios formalizados pelo Ministério da Saúde, nem os Restos a Pagar inscritos ou pagos anualmente.

3.2 Distorção nas estatísticas oficiais

A exclusão dos convênios firmados pelo Ministério da Saúde decorre da interpretação, a nosso ver equivocada, do contido no art. 25 da LRF que excluiu

expressamente do conceito de transferências voluntárias os recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS):

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.

Ocorre que, pela metodologia atualmente adotada,⁶ são excluídos das estatísticas das transferências voluntárias não só os recursos destinados ao SUS mas toda a programação do Ministério da Saúde (36000). (Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp. Acesso em 23 jan. 2009)

Com isso, nem os recursos destinados ao SUS nem aqueles transferidos discricionariamente pelo Ministério da Saúde às unidades da Federação são contabilizados nas estatísticas das transferências voluntárias embora aquele Ministério formalize centenas de convênios ou instrumentos similares a cada ano com as unidades subnacionais ou com entidades privadas sem fins lucrativos.

Com efeito, conforme demonstrado na Tabela 4 abaixo, de 1996 a 2008 o Ministério da Saúde formalizou 69.206 convênios, no valor de R\$ 36,0 bilhões, ou seja, uma média de 5.300 instrumentos a cada ano, segundo os dados estatísticos divulgados no Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União. (Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaEstados.asp?TipoConsulta=0>. Acesso em 23 jan. 2009)

Outra distorção similar ocorre com os restos a pagar não processados pois não identificamos nenhuma explicação para a exclusão desses valores das estatísticas das transferências voluntárias. Na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) consta apenas a informação dos valores transferidos mensalmente e o registro de que estes não contemplam os restos a pagar <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp>.

A omissão do valor dos restos a pagar não processados distorce a análise da matéria pois nos últimos oito anos mais de 50% dos recursos efetivamente transferidos a título de transferências voluntárias foram pagos nesta modalidade. O fato de uma despesa ser paga

⁶ Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, Modalidade de Aplicação 30 e 40, exceto: os programas 903 (transferências constitucionais e legais), 0083 (Previdências Social Básica), Órgão 36000 – Min. da Saúde, Fonte

ou transferida no exercício seguinte ao qual estava programada não a descaracteriza e, portanto, não deveria ser excluída das informações estatísticas pertinentes.

Tal situação é agravada quando se verifica que, de 2001 a 2008, 48% dos recursos destinados aos estados e ao Distrito Federal e 34% dos recursos destinados aos municípios somente foram empenhados nos últimos sessenta dias de cada ano, o que explica o expressivo volume de recursos inscrito em restos a pagar no período, mas não contemplados pelas estatísticas oficiais.

A Tabela 2 abaixo demonstra o total das transferências voluntárias realizadas no período de 2001 a 2008 pelo critério adotado pela STN7 (despesa liquidada) e também com o acréscimo dos Restos a Pagar Pagos em cada exercício. O ajuste elevou as transferências totais do período de R\$ 53,6 bilhões para R\$ 78,1 bilhões, ou seja, aumento de cerca de 50%.

Tabela 2 – Transferências Voluntárias Realizadas – 2001 a 2008

ANO	ESTADOS/ DF	MUNICÍPIOS	SUBTOTAL	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PAGOS		TOTAL EFETIVO
				ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS	
				2001	3.587	
2002	2.476	2.194	4.670	1.082	551	6.305
2003	2.406	2.598	5.004	184	302	5.489
2004	2.734	3.010	5.744	434	660	6.838
2005	3.050	3.518	6.568	891	1797	9.255
2006	3.230	4.077	7.307	972	2.708	10.986
2007	4.130	4.377	8.508	3.074	4.183	15.765
2008	4.754	5.559	10.313	2.369	2.265	14.947
	26.369	27.300	53.669	10.018	14.488	78.175

Fonte: STN/MF e SIGA Brasil

A comparação entre a Tabela 2 e a Tabela 3 revela significativa discrepância entre os montantes alocados nas leis orçamentárias anuais para a realização de transferências voluntárias e os valores efetivamente empenhados ou pagos a cada ano. No período de 2001 a 2008, conforme Tabela 3, as leis orçamentárias autorizaram R\$ 123,8 bilhões para transferências voluntárias mas foram empenhados ou pagos apenas R\$ 78,1 bilhões, como visto na Tabela 2.

A evidência indica que cerca de 35% dos recursos alocados na lei orçamentária para esta finalidade não foram executados, seja por indisponibilidade financeira, problemas técnicos ou discricionariedade do Poder Executivo.

**Tabela 3 – Transferências Voluntárias Constantes das Leis Orçamentárias
 2001 a 2008**

ANO	R\$ milhões
2001	11.348
2002	12.438
2003	9.792
2004	9.284
2005	14.033
2006	15.317
2007	23.458
2008	28.134
Total	123.804

Fonte: SIGA Brasil

Sob a perspectiva dos órgãos concedentes, observa-se que praticamente todos realizam transferências por meio de convênios a estados, Distrito Federal, municípios, e entidades privadas. Em primeiro lugar, em termos de montantes transferidos, está o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, seguido do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação. A Tabela abaixo informa a quantidade de convênios ou instrumentos similares e respectivos valores formalizados no período de 1996 a 2008 com os entes subnacionais e entidades privadas sem fins lucrativos.

Tabela 4 - Convênios Por Órgão Concedente - 1996 a 2008

Órgão	R\$ milhões	
	Quantidade	Valor Conveniado
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME	17.028	56.853
MINISTERIO DA SAÚDE	69.206	36.572
MINISTERIO DA EDUCAÇÃO	85.654	21.725
MINISTERIO DA FAZENDA	533	18.814
MINISTERIO DAS CIDADES	29.908	17.412
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	819	12.186
MINISTERIO DA INTEGRACÃO NACIONAL	11.435	11.030
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	17.261	8.677
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	1.236	5.190
MINISTERIO DO TURISMO	12.549	5.116
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	15.153	4.830
MINISTERIO DA JUSTIÇA	3.627	4.234
MINISTERIO DO ESPORTE	13.794	3.240
MINIST. DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	14.744	2.910
PRESIDENCIA DA REPÚBLICA	4.716	2.709
MINISTERIO DO DESENV. IND. E COM. EXTERIOR	1.701	2.317
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	4.682	1.977
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	549	1.446
MINISTERIO DA CULTURA	7.021	1.345
MINISTERIO DA DEFESA	1.628	1.159



Órgão	Quantidade	Valor Conveniado
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	1.346	949
MINISTERIO DAS COMUNICACÕES	393	940
COMANDO DA MARINHA	264	54
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	22	50
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	49	38
COMANDO DO EXÉRCITO	21	17
COMANDO DA AERONAUTICA	2	2
Total	315.341	221.793

Fonte: CGU/Portal da Transparência
Período 1/1/1996 a 20/12/2008

3.3 Características do modelo legal

A análise do arcabouço legal que rege as transferências voluntárias no Brasil, cujas normas espraiam-se pela Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis orçamentárias, decretos, portarias e acórdãos do TCU, revela três características básicas do processo de transferências: formalismo processual, personalismo dos pleitos, descentralização tutelada.

Nas seções seguintes serão identificadas e analisadas as evidências que determinam cada uma dessas características.

3.3.1 Formalismo processual

O formalismo processual é traduzido pelo extenso rol de documentos exigidos pela legislação para individualizar e especificar o objeto a ser conveniado, qualificar técnica e juridicamente o interessado e seus representantes, verificar a adimplência tributária e contratual dos interessados perante órgãos e entidades da União, investigar se estes adotam gestão fiscal responsável, se atendem as normas constitucionais relativas a despesas mínimas com saúde e educação, comprovar a correta aplicação de recursos anteriormente repassados, entre outras exigências.

A investigação do cumprimento de cada um desses aspectos exige a elaboração e análise de relatórios, pareceres, planos, projetos, cronogramas, certidões, documentos contábeis, prestações de contas etc. que nem os órgãos repassadores nem os entes beneficiários têm conseguido atender, como será visto no Capítulo 5.

Assim, a Constituição Federal, combinada com a LRF, exige o cumprimento dos limites de despesas com educação e saúde (arts. 198 e 212), adimplência com a Seguridade Social (art. 195), além de vedar que recursos sejam destinados a despesas com pessoal (art. 167, inciso X).

A LRF determina que somente podem receber transferências voluntárias aqueles entes que exercem “gestão fiscal responsável”, o que compreende a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência (art. 11).

Essa mesma Lei restringe os repasses aos entes que estejam adimplentes junto à União e ao órgão transferidor quanto ao pagamento de tributos, empréstimos, financiamentos, prestação de contas de recursos anteriormente recebidos (art. 25), encaminhamento de balanços ao Ministério da Fazenda (art. 51) e à publicação de documentos contábeis (art. 54 e 55).

As leis de diretrizes orçamentárias (LDO) definem, anualmente, regras para as transferências voluntárias, inclusive no que diz respeito às contrapartidas. A LDO para 2009 (Lei nº 11.768, de 2008, art. 40), por exemplo, estabelece que a contrapartida deva levar em consideração a capacidade financeira da unidade da Federação e o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), definindo limites mínimos e máximos de acordo com a população ou a região de localização:

- 2% e 4%, para municípios com até 50.000 habitantes;
- 4% e 8% para municípios acima de 50.000 habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e na Região Centro-Oeste;
- 8% e 40% para os demais municípios;
- 10% e 20% para o Distrito Federal e os estados localizados nas áreas do PNDR, SUDENE, SUDAM e na Região Centro-Oeste;
- 20% e 40% para os demais estados.

O Decreto nº 6.170/2008 e a Portaria Interministerial nº 127/2008 detalham e especificam outras exigências e documentos necessários à realização de transferências voluntárias. Os órgãos repassadores costumam publicar manuais para especificar os documentos a serem apresentados de acordo com a política pública a ser descentralizada.

Tais documentos vão desde uma simples cópia autenticada da carteira de identidade do representante do ente até o projeto básico ou executivo, no caso de obras, que são os documentos que reúnem os elementos relativos à viabilidade técnica, ambiental, custos,

métodos construtivos e cronogramas físicos e financeiros do empreendimento (arts. 1º, 17 e 23 da Portaria Interministerial nº 127/2008).

O Apêndice A deste trabalho relaciona 28 documentos que devem ser apresentados pelos interessados em receber transferências voluntárias, mesmo após a criação do SICONV, que buscou simplificar o processo. Este é o rol mínimo de documentos pois a ele podem ser acrescidos outros de acordo com as características e localização do empreendimento, do beneficiário ou do programa governamental a ser descentralizado.

Por exemplo, se o instrumento for assinado com uma entidade da administração indireta do município (companhia de água e esgoto), as certidões devem ser solicitadas também da Administração Direta, ao qual a entidade está subordinada, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 24 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

Ou ainda, se o objeto do convênio for a aquisição de equipamentos, material permanente ou unidade móvel de saúde, no âmbito do Ministério da Saúde, serão exigidos documentos de registro de entrada, estoque e distribuição dos bens, termo de responsabilidade, contrato de manutenção, documentos do veículo etc., conforme item 5.8.2 - Documentação de Execução Física, do Manual de Cooperação Técnica e Financeira por Meio de Convênios (2008), daquele Órgão.

Todos os documentos devem ser protocolados, autuados, conferidos e analisados “conclusivamente” pelos setores técnicos e jurídicos do órgão ou da entidade concedente ou contratante, quanto ao atendimento das exigências formais e legais, nos termos do art. 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

O beneficiário do repasse deve realizar e registrar no SICONV todos os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas do repasse recebido. Aqueles atos que, por sua natureza, não puderem ser realizados no SICONV, devem ser nele registrados, conforme determina o art. 3º da Portaria Interministerial nº 127/2008.

O corolário deste processo, se a transferência for afinal aprovada, será a celebração de convênio ou contrato de repasse, o qual conterà as cláusulas usuais para este tipo de instrumento e mais algumas especiais: livre acesso aos órgãos de controle, sujeição do convênio às normas do SICONV; previsão de redução dos quantitativos até a etapa que apresente funcionalidade; cancelamentos de restos a pagar etc., conforme determinado no art. 30 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

Essas características formalistas condicionam inteiramente a atuação dos órgãos repassadores e beneficiários, pois tornam o processo de transferências voluntárias, lento, complexo, custoso e sujeito a falhas.

A pesquisa mostrou, conforme relatado no Capítulo 4, que as falhas sistematicamente identificadas pelos órgãos de controle na fase de contratação, estão normalmente relacionadas à ausência de documentos ou a inconsistência destes, o que demonstra as dificuldades enfrentadas por quem tinha a obrigação de apresentar os documentos requeridos e por quem tinha o dever de analisá-los, observada a legislação vigente, previamente à liberação dos recursos.

Tal formalismo também afeta negativamente o trabalho de prestação de contas dos recursos repassados. Segundo o Acórdão nº 788/2006 – Plenário, do TCU, no exercício de 2006 havia expressivo número de prestação de contas pendentes de análise nos órgãos repassadores, no montante aproximado de 11 bilhões de reais.

Nos termos do citado Acórdão, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Integração Nacional e a CAIXA mostravam tendência de aumento de seus estoques de convênios e contratos de repasse pendentes de aprovação de prestação de contas, enquanto o Ministério do Esporte e Turismo, Ministério da Cultura, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Saúde somente eliminariam totalmente esses estoques em 24 anos, 21 anos, 6 anos e 2 anos, respectivamente, mantida constante a razão de análise de prestação de contas.

Esse quadro não se alterou significativamente no exercício de 2007, conforme se observa do Voto do Ministro Ubiratan Aguiar constante do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República - Exercício de 2007, da Corte de Contas, abaixo transcrito:

Quanto às transferências voluntárias da União, o atraso médio na apresentação das prestações de contas passou de 3,9 anos em 2006 para 4,2 anos em 2007, com uma pequena redução da idade média dos processos aguardando análise, de 5,4 anos em 2006 para 4,9 anos em 2007, em que pese o incremento da quantidade de prestações de contas ainda não examinadas de 36.078 para 37.949, no mesmo período, perfazendo um montante de R\$ 10,2 bilhões em recursos, cuja aplicação o governo desconhece os resultados. (RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA - EXERCÍCIO DE 2007, p. 434)

São dados contundentes e nada abonadores para a eficiência da administração

pública. Mas não é só, pois não se pode ignorar o custo deste formalismo processual.

Não há informações disponíveis no Governo Federal sobre o custo operacional da sistemática de transferências voluntárias. É possível verificar, entretanto, que a realização do trabalho exige significativa alocação de recursos humanos e materiais em quantidade e com qualificação técnica adequada tanto nos órgãos repassadores quanto nos órgãos de controle interno e externo.

O exame do Relatório Final da “CPMI das Ambulâncias” (2007, p. 170-171) fornece clara evidência do aparato técnico-legal exigido para a realização de transferências voluntárias. Segundo este Relatório, a CAIXA executou, entre 1996-1997, pelo menos um contrato de repasse em 5.476 dos municípios brasileiros, ou seja, 98,5% do total existente.

Para atender a essa demanda, ela contava com 25 Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) nas capitais, 33 Representações da GIDUR (REDUR) em cidades-pólo, 621 engenheiros e arquitetos, 128 técnicos sociais, 640 técnicos operacionais, 2.300 empresas de engenharia prestadoras de serviço e 130 empresas de trabalho social prestadoras de serviços técnicos sociais.

Todo o aparato documental e organizacional necessário para o desenvolvimento dos trabalhos, conforme visto nesta Seção, caracteriza o formalismo processual identificado no processo de transferências voluntárias no Brasil.

3.3.2 Personalismo dos pleitos

O personalismo na análise das transferências voluntárias é caracterizado pelo fato de os pleitos serem examinados individualmente, segundo as características de cada empreendimento, beneficiário ou mesmo a iniciativa da transferência, se do próprio órgão repassador ou do Congresso Nacional, por meio de emenda à lei orçamentária anual.

Com isso, a análise individual dos pleitos leva em consideração o atendimento das exigências técnicas e legais para a execução descentralizada do programa de governo mas também critérios subjetivos relacionados ao mérito da proposta, ao autor do pedido, à comunidade beneficiada e a iniciativa da transferência, se do próprio órgão repassador ou do Congresso Nacional.

Veja-se o caso do Ministério das Cidades. O Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações deste Ministério para o exercício de 2008, aprovado pela Portaria nº 137, de 19 de fevereiro de 2008, estabelece que os proponentes

deverão habilitar-se de uma das seguintes formas:

- a) mediante dotação nominalmente identificada no orçamento da União;
- b) por meio de encaminhamento de proposta para concorrer a processo público de seleção, no caso de propostas sem emendas parlamentares; ou
- c) inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

O Manual esclarece que para as propostas que se enquadram nas alíneas “a” e “c” acima, devem aguardar a comunicação expressa do Ministério ou da CAIXA, autorizando a apresentação da documentação exigida para efeito de assinatura do Contrato de Repasse ou Termo de Compromisso, respectivamente. Para as propostas que se enquadram na alínea “b” os proponentes deverão enviar ao Ministério as propostas/projetos em período a ser definido por ato específico.

Prossegue o citado Manual (2008, p. 6) consignando que avaliação preliminar das propostas por parte das Secretarias Nacionais do Ministério “terá por base critérios próprios, técnicos e condições de enquadramento estabelecidos neste Manual e nos Manuais Específicos para Apresentação de Propostas dos Programas/Ações, de acordo com as disponibilidades orçamentária e financeira definidas para este Ministério.” (grifo nosso)

A seleção técnica preliminar das propostas é submetida à apreciação do Secretário-Executivo e, em seguida, remetida à consideração e homologação do Ministro das Cidades e do Comitê Gestor do PAC, quando for o caso.

Do exposto, observa-se que se a transferência voluntária pretendida teve origem em emenda parlamentar, dispensa-se a apresentação de proposta, cabendo ao interessado aguardar a comunicação para apresentar os documentos necessários à formalização do instrumento.

Veja-se que a “comunicação” do Poder Executivo para o interessado apresentar a documentação relativa ao empreendimento é ato unilateral, discricionário e com base em critérios próprios.

O TCU, ao identificar esse procedimento no Ministério das Cidades, assim se manifestou:

52. [...] existe uma diferenciação quanto aos procedimentos de contratação praticados para aquelas que possuem dotação nominalmente identificada no OGU (oriundas de emendas) em relação àquelas que não apresentam tal característica. Enquanto desta última é exigida a apresentação de uma proposta que informe alguns dados a respeito de seu escopo, proporcionando

uma seleção posterior com base em elementos técnicos, em relação à primeira não é feita nenhuma verificação que ofereça ao Ministério das Cidades conhecimento mínimo sobre o empreendimento. Nesses casos, o **Ministério escolhe uma emenda, não uma obra.** (grifo nosso)

[...]

56. Assim, nestes casos, verifica-se uma temerária ausência de controle por parte do órgão sobre as ações de Governo a seu cargo. A política de desenvolvimento urbano bem como as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito ficam significativamente prejudicadas, já que não há definição de obras a serem executadas com base em análises técnicas e de prioridade por parte do Ministério, ou seja, o planejamento é praticamente inexistente. (Acórdão nº 347/2007 – TCU - Plenário)

O procedimento do Ministério das Cidades no que diz respeito ao tratamento das emendas parlamentares não é incomum; pelo contrário, é prática institucionalizada entre os órgãos repassadores.

O Ministério do Turismo, por exemplo, inseriu uma Seção na Portaria nº 171, de 19 de setembro de 2008, somente para tratar “Dos Eventos com Recursos de Emendas Parlamentares”. Segundo este documento, o critério para avaliação da proposta é de natureza técnica, com base em parecer da área técnica específica do Ministério. Isso não obstante, fixa em 75% do valor total do evento o teto para apoio, limitando-o a R\$ 300 mil por emenda parlamentar, independentemente da localização ou peculiaridade do evento.

O Ministério da Saúde criou o “Sistema de Emendas Parlamentares” com o objetivo de “facilitar a atuação do parlamentar na distribuição dos recursos financeiros de suas emendas”, segundo consta do Manual de Cooperação Técnica e Financeira, por meio de Convênios (2008, p. 17), aprovado pela Portaria nº 1.074/GM, de 29 de maio de 2008.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também implantou, em 2006, o Sistema de Convênios (SISCON), com o objetivo de acompanhar a execução das emendas parlamentares, nos termos consignados no Relatório de Gestão (2008) daquele Órgão.

Todas essas evidências revelam o caráter individual e personalista de cada proposta de transferência voluntária. As consequências destas características são: ausência ou enfraquecimento de critérios técnicos objetivos para rateio dos recursos disponíveis, multiplicação de processos, manejo político de contratações e liberações de recursos financeiros e a análise fragmentada de demandas, conforme será detalhado no Capítulo 4, deste trabalho.

3.3.3 Descentralização tutelada

Dentre as características do processo de transferências voluntárias brasileira a descentralização tutelada talvez seja a menos óbvia mas seguramente é a que tem maior impacto na construção do sistema legal que rege esta modalidade de transferências.

Por que descentralização tutelada? Porque descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico-administrativo é atribuir a outrem poderes da Administração para que aja em nome próprio (MEIRELLES, 2009).

No caso das transferências voluntárias não ocorre este deslocamento de atribuições e distinção de funções. Há, na verdade, uma duplicação de esforços pois o ente beneficiário age em nome próprio mas sob intenso monitoramento do órgão repassador, ao qual compete tudo: planejar, analisar, avaliar, fiscalizar, aprovar, rejeitar e até mesmo verificar a observância, por parte do beneficiado, dos princípios norteadores da administração pública, entre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Descentralizar, retendo para si tais atribuições, falseia o princípio pois exige do órgão repassador a manutenção de estrutura organizacional e de pessoal semelhante àquela necessária para execução direta de empreendimentos, com a desvantagem de o procedimento se tornar mais complexo, na medida em que há a interposição de intermediário (estado, DF ou município) entre o órgão repassador e o objeto do convênio.

A execução de programas de governo de forma descentralizada somente se justifica se esta se mostrar mais vantajosa em termos de eficiência alocativa ou de controle. Esta vantagem normalmente decorre da separação de papéis das partes envolvidas de forma a potencializar a atuação da parte que possui vantagens comparativas para alcançar o objetivo pretendido evitando-se superposições, conflitos ou lacunas.

O elevado grau de retenção de atribuições no âmbito do órgão repassador está intimamente ligado ao formalismo processual. Os planos de trabalhos, projetos, cronogramas, relatórios, acompanhamento in loco, prestação de contas, conforme visto na Seção 3.3.1 são os instrumentos utilizados pelo Governo Federal para monitorar e tutelar o beneficiário do repasse.

A necessidade do monitoramento de repasses efetuados é reconhecida pelo TCU. Segundo ele, os órgãos repassadores não são apenas transferidores de recursos e, sim, gestores de programas, devendo zelar pelo cumprimento dos objetivos, o que só pode ser feito com um quadro adequado de pessoal e recursos que permitam acompanhar a efetiva e eficaz

implementação:

A descentralização da execução de políticas públicas, nas quais estejam presentes interesses tanto da entidade descentralizada como da União, **presume coordenação, monitoramento e controle** das ações por parte dos órgãos e entidades federais responsáveis pelos respectivos programas. O planejamento, nesse contexto, constitui elemento imprescindível para se fixar os padrões de controle e aferição de resultados, sem os quais resta absolutamente comprometida a atuação dos órgãos que, por dever constitucional, velam pelo patrimônio público, como é o caso, dentre outros, desta Corte, do Ministério Público, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União (AGU). (grifo nosso) (RELATÓRIO E PARECERES PRÉVIOS SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA, EXERCÍCIO DE 2006, p. 257)

As evidências do monitoramento espraiam-se por toda a legislação. O art. 10 do Decreto-lei nº 200, de 1967, e o art. 5º do Decreto nº 6.170, de 2007, impõem aos órgãos repassadores que somente promovam transferências voluntárias após a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do convenente para a gestão do convênio.

O ente ao qual foi descentralizada a execução da obra ou serviço não é competente para avaliar e decidir, com autonomia, os meios e a forma mais adequada de atingir os objetivos estabelecidos no convênio. Todos os documentos destinados à instrução da tomada de decisão (projetos, laudos, planilhas de custos etc.) devem ser submetidos à prévia análise e aprovação do órgão repassador dos recursos (arts. 21 e 22 da Portaria Interministerial nº 127/2008).

Se fatores financeiros, econômicos, climáticos, sociais ou de qualquer ordem interferirem nos cronogramas estabelecidos, nos custos ou no objeto do convênio, nada pode fazer o convenente para ajustar a execução do objeto do convênio sem prévia autorização do órgão repassador.

A avaliação dos custos de bens e serviços a serem adquiridos é realizada pelo repassador, normalmente sediado em Brasília, ainda que estes venham a ser adquiridos a milhares de quilômetros de distância.

Assim, o interessado deve apresentar documento denominado “termo de referência” contendo os elementos capazes de propiciar a avaliação, pelo órgão repassador, do custo dos bens e serviços a serem adquiridos, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e prazo de execução do objeto (art. 1º, § 1º, XV, Portaria Interministerial nº 127/2008).

Se o objeto do convênio envolver a execução de obra ou serviço, deve ser

apresentado à apreciação do órgão repassador o projeto básico e o projeto executivo, conforme o caso, contendo todos os elementos que assegurem a avaliação técnica, ambiental, de custos, dos métodos construtivos, dos prazos etc.

Essa tutela exercida pelos órgãos repassadores junto aos entes beneficiários impede a separação de atribuições típica dos processos descentralizatórios, constituindo-se numa verdadeira duplicação de esforços, com consequências na eficiência, na complexidade das normas e no surgimento de irregularidades, conforme será visto no Capítulo seguinte.

Com isso, os agentes políticos, governadores, prefeitos, secretários de estados ou municipais e os gestores públicos prestam contas de sua gestão aos órgãos de controle interno, aos tribunais de contas estaduais e municipais, à população local e também aos órgãos repassadores e de controle interno e externo no âmbito federal, no que diz respeito aos recursos recebidos.

Mas importa perguntar por que o Governo Federal instituiu e mantém modelo legal com estas características diante dos claros sinais de ineficiência e dos recorrentes e graves problemas apontados pelos órgãos de controle.

A análise do arcabouço jurídico estabelecido para regular as transferências voluntárias, cujos documentos mais expressivos são a Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), Decreto-lei nº 200, de 1967, Lei nº 11.768, de 2008 (LDO 2009), Decreto nº 6.170, de 2007 e a Portaria Interministerial nº 127, de 2008 (PI-Nº 127/2008), revela que a tutela imposta aos entes subnacionais beneficiados com os repasses decorre essencialmente da necessidade de se dar cumprimento ao princípio constitucional da prestação de contas.

Segundo o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas responsáveis por recursos públicos estão sujeitas ao princípio da prestação de contas. A saber:

Art. 70.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

O dever de prestar contas é basilar nas sociedades democráticas. A sua ausência demonstraria desrespeito aos princípios constitucionais da moralidade e da transparência das ações governamentais, que devem ser observados pelos gestores públicos.

A relevância desse princípio é de tal magnitude que a sua omissão por parte dos



municípios constitui-se em uma das causas de intervenção estadual ou federal, nos termos do inciso II do art. 38 da Constituição.

Em consequência dessa constatação, ou seja, do fato de que o modelo legal vigente de transferências voluntárias decorre da necessidade do cumprimento do princípio constitucional de prestação de contas, poder-se-ia concluir que não há muito que se fazer para aperfeiçoar o processo.

A solução para as recorrentes mazelas seria investir mais em tecnologia, mais em treinamento, mais contratação de pessoal para analisar e fiscalizar as transferências realizadas. A pesquisa indicou que esta não parece ser a solução mais adequada. Existem alternativas mais efetivas, como será demonstrado no Capítulo 6, possíveis propostas de solução.

4 PRINCIPAIS PROBLEMAS DETECTADOS NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Há dezoito anos o Relatório Final da CPMI do Collor (1992) já apontava a necessidade de “reduzir drasticamente [...] as chamadas transferências voluntárias” bem como “dar ao sistema de controle interno da administração pública federal [...] reais condições de avaliar o cumprimento das metas, privilegiando mecanismos de acompanhamento físico e financeiro.” (1992, p. 580), o que demonstra a recorrência dos problemas. (grifo nosso)

Em 2002, a Corregedoria-Geral da União realizou auditoria com a finalidade de analisar mais profundamente o processo de gerenciamento das transferências de recursos públicos por meio de convênios e contratos de repasse. Foram auditados 10 órgãos e entidades de maior materialidade e criticidade, em sete Ministérios, representando aproximadamente R\$ 7,2 bilhões de saldos pendentes de apresentação de prestação de contas ou de sua aprovação.

Nesse trabalho, conforme consta do Relatório de Atividades da CGU (2002, p. 23), foram evidenciadas “impropriedades ou irregularidades nos controles dos órgãos e entidades”, face aos estoques e saldos de convênios/contratos de repasse pendentes que, em junho de 2002, totalizaram 50.512 registros, envolvendo recursos da ordem de aproximadamente R\$ 11,0 bilhões, bem como o descumprimento da legislação aplicável à matéria.

Passados cinco anos da referida auditoria, o Relatório de Gestão da CGU relativo ao exercício de 2007 registra, novamente, extenso rol de irregularidades identificado pelas fiscalizações por ela promovidas nos programas e ações relativos às transferências de recursos aos estados.

O TCU, por seu turno, há anos vem apontando irregularidades nas transferências voluntárias. O Acórdão TCU n.º 1.936/2003 - Plenário, por exemplo, deliberou pela conversão de vários processos em tomadas de contas especiais em consequência de inspeções realizadas para averiguação de esquema fraudulento para agenciar convênios, manipular licitações e desviar recursos públicos federais em pelo menos trinta municípios do Estado de Minas Gerais. Mais grave ainda, consta deste Acórdão que um número expressivo de convênios, nos quais se encontrou irregularidades graves, havia sido aprovado pelos órgãos concedentes.

Mais recentemente o TCU consignou no Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2006, elaborado em cumprimento ao art. 71 da

Constituição Federal, que as transferências voluntárias têm sido alvo de fundadas críticas quanto aos seus mais diversos aspectos, a saber:

- a) baixa efetividade das ações em consequência da precária articulação intergovernamental e da pulverização de recursos em detrimento de ações estruturantes de maior impacto e efeito multiplicador sobre a população, o estado ou a região beneficiada;
- b) a forma como boa parte dos recursos destinados a essas ações vem sendo alocada no orçamento, por meio de emendas parlamentares individuais ou coletivas, que num contexto de orçamento não-impositivo, acabam por enfraquecer o Legislativo, na medida em que o Executivo pode barganhar a execução delas em troca de apoio às votações de seu interesse;
- c) por fomentar a montagem de esquemas criminosos objetivando a apropriação de recursos públicos em favor de políticos, servidores públicos, empresários e lobistas;
- d) deficiências e disfunções operacionais a propiciar toda sorte de irregularidades em toda a cadeia de execução das ações, tais como: o desaparecimento do Estado para acompanhar e fiscalizar a execução, as negligências funcionais, a pouca transparência e a insuficiência de mecanismos de controle social.

Consta do citado Relatório (2007, p. 234) que os trabalhos recentes do TCU, corroborados pela CPMI das Ambulâncias, denotam que as principais irregularidades verificadas nas fases de execução e prestação de contas dos convênios e instrumentos similares “resultam de fatores condicionantes ou circunstanciais” presentes em fases anteriores do ciclo de operacionalização das transferências voluntárias.

Para o TCU, por fatores condicionantes deve-se entender um ambiente previamente estruturado para a prática de fraudes, tais como a desestruturação intencional de um processo, metodologia ou unidade organizacional, tendo por propósito a facilitação, aparentemente incauta, isto é, a “preparação do terreno” em fases precedentes de processos plurifásicos, como é o caso das transferências voluntárias, com vistas ao desvio ou malversação de recursos em momento ou fase subsequente do processo (2007, p. 234).

Fatores circunstanciais, por sua vez, resultam de um estado ou condição de uma situação, não necessariamente intencional, na qual o ilícito é praticado tirando-se proveito da oportunidade, da desordem estabelecida em razão de situações de emergência, do

aproveitamento de facilitação incauta, de controles negligenciados ou em consequência de amadorismos organizacionais, tais como sistemas e processos mal definidos e/ou sem integração; processos sem gestores claramente definidos, sem gerentes ou responsáveis; sistemas de delegação e responsabilidades obscuros, dentre outros.

Destacou o TCU a recorrência das irregularidades, segundo ele:

Tal recursividade, repousada na inércia de se adotar providências efetivas e na resistência não explícita de se implementar soluções, parece indicar que há muitos mal intencionados atuando no processo, a quem interessa a manutenção desse estado de coisas que permite a cada um levar a parte que considera “legítima” nos recursos operacionalizados: do agente patrocinador (alocação/liberação dos recursos), passando pelo agente executor (prefeitos, dirigentes de ONG etc.) até os demais agentes vinculados à cadeia de execução das transferências (fornecedores, lobistas, responsáveis por processos de aquisição, atestação, fiscalização etc.), como bem ilustrou o excerto da denúncia formulada pelo Ministério Público Federal (MPF), que integra o relatório final da CPMI (V.I, p.13-14), segundo o qual:

[...] o “esquema” foi estabelecido de forma circular e retro-alimentante. Atuou na origem da verba federal, logo após a votação do orçamento da União, monitorou a liberação dos recursos, interferiu ilicitamente em todas as fases da licitação e na execução do objeto licitado, controlou os gastos com a aquisição de veículos, equipamentos médicos e hospitalares e distribuiu ilicitamente parte desta verba arrecadada. Atuou, pois em toda a seqüência de atos administrativos, de sua fase antecedente e preparatória, qual seja, de apresentação de emendas junto à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, à aprovação dos planos de trabalho e projetos técnicos perante o Fundo Nacional de Saúde, na assinatura dos convênios, na liberação dos recursos, na adjudicação do processo de licitação, na liquidação das despesas e na prestação de contas.

Isto é, nenhuma etapa de tramitação do processo, político ou burocrático, fugiu ao controle da organização criminosa, de modo que foi estabelecido um domínio permanente sobre todo o fluxo de recursos federais destinado à execução de parcela substancial da política pública de saúde (e de outros programas governamentais, v.g., de inclusão digital).

Segundo a Corte de Contas, não obstante o farto arcabouço normativo e as cautelas que devem ser observadas nas decisões de aplicação dos recursos públicos, já tão escassos, o quadro que se constata na administração pública federal é de desaparelhamento, em termos de recursos materiais, humanos e tecnológicos, para o bom desempenho das atividades, tanto na fase da Proposta/Formalização como em todas as demais fases das transferências voluntárias.

Ainda em 2006, após minuciosa auditoria cujo objetivo era consolidar trabalhos voltados para a identificação de fragilidades na sistemática de controle de repasse de recursos federais, cabe destacar o voto do Relator da matéria na Corte de Contas no sentido de que

mais importante que estreitar controles seria reestruturar os órgãos e entidades repassadores.

A saber:

18. Mais do que estreitar controles, penso que a solução passa primeiro e necessariamente pela reestruturação dos órgãos e entidades repassadores, dotando-os dos meios humanos e materiais necessários à boa e regular execução dos seus fins. Por mais esforços que sejam despendidos em fiscalizações junto aos beneficiários, a atuação dos órgãos de controle estará incidindo sobre os efeitos de um mecanismo falho e não sobre as causas. Não que a fiscalização da ponta não seja importante. No entanto, todas as evidências sinalizam para a necessidade de atuação urgente na principal fonte do problema, a saber, na precária estrutura de que dispõem atualmente os órgãos e entidades repassadores para autorizar a liberação de transferências, acompanhar sua execução e, ao final, examinar as respectivas prestações de contas. Considero presente o dever desta Corte de, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inc. II, do Regimento Interno, estabelecer determinações com vistas a buscar-se, desde logo, a correção desse grave quadro. (ACÓRDÃO Nº 788, DE 2006, PLENÁRIO – Voto do Relator Augusto Sherman Cavalcanti).

Esse quadro de irregularidades, caracterizado pela superficialidade e insuficiência das avaliações técnicas das propostas, estabelecido em praticamente todos os órgãos da administração federal, já havia sido apontado pelo Acórdão TCU n.º 2.261/2005-Plenário, decorrente da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC. Este trabalho consolidou as fiscalizações realizadas pela 4ª, 5ª e 6ª Secretarias de Controle Externo e pelas Secretarias de Controle Externo nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, em 109 convênios, celebrados no período de 1998 a 2004, por 14 (quatorze) órgãos federais, envolvendo recursos de R\$ 42,7 milhões. A saber:

3.4.1 Irregularidades recorrentes nos processos examinados. O padrão adotado consiste em análises meramente superficiais e tão-somente pro forma tendo sido constatado, inclusive, pareceres com datas posteriores ou incompatíveis com as datas de celebração dos convênios.

3.4.2 Os pareceres técnicos se limitam quase sempre a reescrever o plano de trabalho, sem qualquer análise crítica. Nunca se examina o mérito do convênio. Os pareceres jurídicos se resumem basicamente na conferência das certidões de regularidade fiscal.

3.4.3 Ressalvadas raras exceções, não se procede a qualquer avaliação quanto à necessidade local, oportunidade, conveniência, viabilidade técnica e exequibilidade dos objetos propostos.

3.4.4 A auditoria também não conseguiu encontrar nenhum caso em que os custos dos objetos propostos tenham sido analisados e documentados com tabelas de preços ou com outros elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos previstos com os preços praticados no mercado ou com outros convênios da mesma natureza. Isto leva à celebração de convênios com custos superdimensionados [...]

Para fundamentar seu Parecer, o TCU ressaltou, ainda, o Relatório da CPMI das Ambulâncias, que compilou os seguintes problemas detectados pelos órgãos de controle (V. II, p.19), também apontados pelos ministros do Planejamento, Paulo Bernardo (V.II, p. 632-633), e do Controle e da Transparência, Jorge Hage (V.II, p. 639-640):

- a) ausência ou deficiência nos sistemas informatizados de gestão de convênios;
- b) processo de controle manual, lento, na celebração e no acompanhamento dos convênios;
- c) falta de especificações técnicas pré-definidas e de parâmetros de custos pré-estabelecidos para adequada análise das propostas;
- d) corpo funcional insuficiente nos órgãos repassadores, em quantidade e qualidade, para execução de análise acurada das propostas;
- e) propostas apresentadas no encerramento do exercício (pressão para aprovação com vistas à liberação de recursos ou inscrição em restos a pagar).

A falta de critérios técnicos na avaliação das proposições tem sido recorrentemente objeto de determinações do TCU aos órgãos concedentes. Além do já mencionado Acórdão TCU n.º 347/2007- Plenário, o voto do Ministro-Relator do Acórdão TCU n.º 641/2007-Plenário, decorrente da FOC que consolidou auditorias em quarenta e seis convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, celebrados no período de dezembro de 2003 a novembro de 2005, por dezessete órgãos federais com 21 prefeituras e duas ONG, sediadas nos estados de AC, AL, BA, CE, ES, MG, PA, PE, PI, PR, RN, RO, SC, SE, SP, e envolvendo recursos de R\$ 15,3 milhões, ponderou:

10. Esta amostragem é significativa para evidenciar defeitos que, de alguma forma, comprometem a eficácia na implementação de políticas públicas preordenadas ao atingimento de objetivos sociais, uma vez que se pode verificar o não atendimento a critérios objetivos de seleção e aprovação das propostas, prescindindo de uma adequada avaliação de indicadores sociais e econômicos aptos a orientar uma aplicação mais eficaz do dinheiro público.

No que diz respeito ao estoque de convênios, contratos de repasse e termos de parceria não analisados, o TCU assinala que a demora nos procedimentos de competência dos órgãos e entidades repassadores constitui um gargalo, na verdade um óbice à atuação da CGU, do MPF, da AGU e do próprio TCU no exercício de suas respectivas competências. Isso ocorre porque a atuação destes órgãos deve ser precedida de procedimentos prévios por parte dos órgãos repassadores, como a instauração da Tomada de Contas Especial – TCE, entre outros.

Resta claro para a Corte de Contas que a repressão aos atos de corrupção e desvios de recursos ocorridos está “absolutamente comprometida, na medida em que, considerando a atual situação, ao se chegar aos últimos elos desta cadeia de procedimentos, já estará presente

o manto da prescrição”. Mesmo que não observada ainda esta realidade, certamente a extinção de punibilidade ocorrerá, na grande maioria dos casos, pela necessidade de aprofundamento dos procedimentos nos órgãos que atuam na fase final. (Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2006, p. 260)

Diante desse quadro, o Parecer Prévio do TCU concluiu por sugerir a inclusão de ressalva nas contas do Presidente da República, a ser apreciada pelo Congresso Nacional, relativa ao exercício de 2006, nos seguintes termos: “XXV - falta de controle das transferências voluntárias em todas as fases do processo: planejamento, análise e aprovação dos planos de trabalho, fiscalização da execução e prestação de contas” (Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2006, p. 317).

No exercício de 2007, apesar de o valor correspondente às prestações de contas ter diminuído, em relação a 2006, de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 8,4 bilhões, em termos quantitativos ocorreu exatamente o inverso, passando de 36.078 para 37.949, quase dois mil a mais, o número de prestação de contas não analisadas pelos órgãos gestores. (Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2007, p. 389).

Em 2008 não houve melhoria do quadro o que levou o TCU a consignar aumento substancial tanto no valor das prestações não apresentadas como naquelas que não foram analisadas pelos órgãos concedentes. Com relação às prestações de contas não analisadas, apesar do elevado arquivamento de processos de pequeno valor, houve acréscimo no saldo a analisar, tendo em vista que “ingressaram” no estoque 10.348 prestações de contas cuja vigência expirou em 2007. (RELATÓRIO E PARECERES PRÉVIOS SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA, EXERCÍCIO DE 2008, p. 95).

Conclui a Corte de Contas:

Em face do exposto, constata-se o agravamento da situação verificada pelo TCU no Relatório das Contas de Governo, exercício 2006, no tocante à incapacidade do Poder Executivo em acompanhar e avaliar os resultados e as prestações de contas relativas às transferências voluntárias realizadas.

Cabe esclarecer que conforme o Decreto nº 6.170/2007, o cadastro prévio, a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria deveriam ser registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, a partir de 1º de setembro de 2008 (§ 4º, do art. 3º c/c art. 13 e art. 19), Sistema esse que poderá possibilitar sensível melhoria no processo de prestação de contas das transferências voluntárias.

Em Relatório de Monitoramento de 15/12/2008, para verificação do cumprimento das deliberações referentes aos Acórdãos nos 788/2006 – Plenário e 2.066/2006 – Plenário, TC- 013.032/2008-7, ainda não apreciado por esta Corte de Contas, constatou-se que o Siconv ainda não estava

operando com funcionalidades suficientes para atender, de modo confiável, a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, a partir de 1º de setembro de 2008.

Além desses aspectos, há que se destacar ainda os problemas no fluxo orçamentário e financeiro como causa de irregularidades nas transferências voluntárias, entre elas a paralisação de obras e serviços.

No exercício de 2006, o TCU promoveu auditoria para identificar as causas que levam à paralisação de obras financiadas com recursos públicos. Foram identificadas 400 obras paralisadas, no valor aproximado de R\$ 3,3 bilhões, com volume de recursos já aplicados em torno de R\$ 1,9 bilhão. Destas obras, 130 (32,50%) eram executadas diretamente pela União e 270 (54,63%) por meio de transferências intergovernamentais a estados, DF e municípios. (Acórdão nº 1.188/2007 - TCU – Plenário).

Segundo o mencionado Relatório, 39,41% das obras realizadas com recursos originários de transferências voluntárias encontravam-se paralisadas em decorrência de problemas no fluxo orçamentário e financeiro. Outros fatores, como problemas no projeto/execução da obra e inadimplência do tomador/conveniente respondiam por 18,23% e 16,26%, respectivamente.

Resumindo, as principais irregularidades apontadas pelos órgãos de controle interno e externo, por fase do processo, são as seguintes:

4.1 Na fase de contratação

- 1) Plano de trabalho pouco detalhado;
- 2) Metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente;
- 3) Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos;
- 4) Projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes;
- 5) Ausência de projeto básico;
- 6) Falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira);
- 7) Orçamento subestimado ou superestimado;
- 8) Falta de divulgação da licitação;
- 9) Editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento;
- 10) Aquisição direta de bens e serviços sem licitação;
- 11) Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência;
- 12) Ausência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas no convite;

- 13) Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites);
- 14) Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado;
- 15) Exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa;
- 16) Permissão de participação de empresas “fantasmas” (existem no papel, sem existência física real);
- 17) Inobservância dos prazos para interposição de recursos;
- 18) Ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais);
- 19) Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas.

4.2 Na fase de execução

- 1) Problemas no fluxo orçamentário e financeiro;
- 2) Saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;
- 3) Realização de despesas fora da vigência do convênio;
- 4) Saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie, sem que haja autorização para isso;
- 5) Utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista no convênio;
- 6) Utilização de recursos em pagamento de despesas outras do conveniente;
- 7) Pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;
- 8) Transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas;
- 9) Retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;
- 10) Aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo);
- 11) Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;
- 12) Não-aplicação ou não-comprovação de contrapartida;
- 13) Ausência de aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro, quando o prazo previsto de utilização for superior a 30 dias;
- 14) Uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista no convênio;
- 15) Não devolução do saldo financeiro ao concedente;
- 16) Aceitação e apresentação aos órgãos de controle de notas fiscais sem a identificação do número do convênio;
- 17) Emissão de cheque ao portador, em vez de nominal ao beneficiário;
- 18) Alteração do objeto do convênio sem autorização, prévia, do órgão repassador;

- 19) Pagamento sem o atesto que comprove o recebimento do objeto;
- 20) Ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamento capazes de evidenciar a execução do objeto com os recursos federais repassados;
- 21) Falta de divulgação da licitação;
- 22) Editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento;
- 23) Aquisição direta de bens e serviços sem licitação;
- 24) Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência;
- 25) Ausência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas no convite;
- 26) Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites);
- 27) Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado;
- 28) Exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa;
- 29) Permissão de participação de empresas “fantasmas” (existem no papel, sem existência física real);
- 30) Inobservância dos prazos para interposição de recursos;
- 31) Ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais);
- 32) Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas;
- 33) Prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência;
- 34) Alteração contratual após o prazo de vigência;
- 35) Prorrogação de contratos sem previsão legal;
- 36) Realização de pagamentos sem cobertura contratual;
- 37) Uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado no convênio;
- 38) Realização de pagamentos antecipados;
- 39) Contratação de “empresas-fantasma”;
- 40) Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado;
- 41) Não-exigência de regularidade fiscal, quando da realização de cada pagamento à contratada;
- 42) Acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos no art. 65, § 1º, Lei 8.666, de 1993.

4.3 Na fase de prestação de contas

- 1) Omissão ou atraso da prestação de contas;
- 2) Falta de comprovação da existência de contrapartida;



- 3) Despesas não comprovadas;
- 4) Divergências na conciliação bancária;
- 5) Omissão de prestar contas pelo ex-prefeito;
- 6) Documentos apresentados pelo prefeito sucessor insuficientes;
- 7) Município se beneficiou da aplicação irregular dos recursos;
- 8) Falta de análise das prestações de contas apresentadas.

5 ANÁLISE DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA PESQUISA

A análise das principais irregularidades detectadas no processo de transferências voluntárias fornece pistas importantes para se compreender a natureza do problema sob estudo.

Observa-se que tais irregularidades estão intimamente relacionadas ao modelo legal de transferências voluntárias, cujas principais características são: formalismo processual, personalismo dos pleitos e descentralização tutelada, conforme detalhado no Capítulo 3 deste trabalho.

As irregularidades podem ser reunidas em dois grandes blocos. O primeiro, sob a perspectiva do governo Federal, diz respeito às deficiências de controle dos órgãos repassadores de recursos. O segundo, do ponto de vista dos beneficiários dos repasses, diz respeito às dificuldades por estes enfrentadas para cumprirem os planos de trabalhos ajustados nos convênios. Nas Seções seguintes analisaremos cada um destes blocos.

5.1 Deficiências de controle dos órgãos repassadores

As deficiências de controle dos órgãos repassadores são responsáveis pela maioria das irregularidades. É em razão delas que convênios são assinados com planos de trabalho e projetos básicos inexistentes, incompletos ou mal elaborados, as análises técnicas relativas à qualificação do beneficiário e do empreendimento são deficientes, as prestações de contas não são analisadas tempestivamente, e o acompanhamento dos empreendimentos para os quais houve liberação de recursos é deficiente, o que estimula a ocorrência de outras irregularidades.

As falhas relativas às deficiências de controle dos órgãos repassadores restaram comprovadas em diversos documentos consultados, conforme relatado no Capítulo 4 deste trabalho.

Em resumo, na visão dos órgãos de controle, a gestão das transferências voluntárias revela um quadro de “amadorismo”, com “sistemas e processos mal definidos e/ou sem integração”, “processos sem gestores claramente definidos, sem gerentes ou responsáveis”; “análises técnicas superficiais, insuficientes, meramente pro forma”, sendo recorrentes os descumprimentos da legislação vigente nos processos de transferências voluntárias em praticamente todos os órgãos da administração federal. (ACÓRDÃO TCU Nº 2.261/2005, – PLENÁRIO, p. 3, RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA CGU, EXERCÍCIO

DE 2002, p. 23 e RELATÓRIO E PARECERES PRÉVIOS SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA, EXERCÍCIO DE 2006, p. 234).

Diante de tão abalizados diagnósticos de falta de estrutura dos órgãos para exercer o controle das transferências voluntárias, cabe lembrar uma das perguntas iniciais desta pesquisa: por que o problema não foi resolvido ao longo destes quase vinte anos? A pesquisa empreendida não permite responder, de forma direta, esta questão mas fornece subsídios para que algumas considerações sejam formuladas:

I - analisar e fiscalizar cerca de 24.000 convênios e contratos de repasses anuais, pulverizados em praticamente todos os municípios brasileiros, exige estruturas de recursos humanos, materiais e tecnológicos não disponíveis na administração pública federal;

II - dotar a Administração de tal estrutura não se revelou opção viável do ponto de vista político e econômico diante de restrições orçamentárias do País e de prioridades de gastos estabelecidos pelo governo;

III - embora os números absolutos das transferências voluntárias sejam expressivos – transferências de R\$ 16,7 e R\$ 13,4 bilhões, em 2007 e 2008, respectivamente -, são valores relativamente pequenos se comparados com o total do orçamento da União (R\$ 1,6 trilhão, em 2009)⁸, cuja execução orçamentária e financeira pelos diversos órgãos, fundações, autarquias, empresas da administração indireta, também está sujeita à fiscalização por parte dos órgãos de controle.

Enfim, as evidências obtidas na pesquisa indicam que dotar a Administração de estruturas de recursos humanos, materiais e tecnológicos compatíveis com os serviços a realizar poderia levar a situação tal que o custo da fiscalização seria superior aos riscos, o que contraria princípio basilar do controle, nos termos expresso no art. 14 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

5.2 Irregularidades na execução dos planos de trabalho

⁸ Inclui refinanciamento da dívida mobiliária, montante também sujeito à fiscalização

A pesquisa listou 42 diferentes tipos de irregularidades frequentes na fase de execução dos convênios, conforme consignado na Seção 4.3, o que demonstra as dificuldades enfrentadas pelos entes para cumprirem o plano de trabalho pactuado. Várias destas irregularidades evidenciam o descompasso entre o planejado e o executado ou, dito de forma mais direta, as irregularidades listadas demonstram que a dinâmica da realidade social, econômica e política das unidades da Federação exige uma flexibilidade de execução incompatível com o formalismo estabelecido pela sistemática de convênios e instrumentos similares.

São exemplos desse tipo de irregularidades: os saques dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto; prorrogação ou alteração de contrato após ter expirado o prazo de vigência ou sem previsão legal; realização de pagamentos sem cobertura contratual; execução de objeto diverso do pactuado no convênio; acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos e realização de pagamentos antecipados; saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie, sem autorização; utilização de recursos em pagamento de despesas outras do conveniente; pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços, entre outros.

Em todos esses casos o que caracteriza a irregularidade é a infração a dispositivos legais ou contratuais com ou sem a anuência do órgão repassador dos recursos.

Por exemplo, a prorrogação ou alteração de contrato após ter expirado o prazo de vigência ou sem previsão legal. A regra geral estabelecida no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993 é que a duração dos contratos deve ser adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual.

A constatação da irregularidade de que o contrato foi prorrogado ou alterado após sua vigência demonstra, em primeiro lugar, que o objeto do convênio não foi concluído dentro do prazo programado e, segundo, que houve anuência do órgão repassador/contratante para a prorrogação uma vez que este assinou o aditivo que promoveu a alteração indicada como irregular pelo órgão de controle.

A irregularidade não está no mérito da prorrogação do contrato, pelo contrário, esta possivelmente evitou o desperdício de recursos públicos em mais uma obra inacabada ou serviço não prestado à sociedade. Neste caso, a irregularidade consiste na intempestividade do aditivo, uma vez que este somente foi formalizado após a vigência do contrato, o que justifica

a irregularidade apontada pelos órgãos de controle.

A execução de objeto diverso do pactuado no convênio é irregularidade comum e exemplar de como a realidade social, política e econômica local exige flexibilidade na execução.

Para ilustrar a natureza desse problema, veja-se o caso emblemático ocorrido no município de Conceição do Mato Dentro (MG), na execução do Convênio nº 864/1994, por meio do qual o Fundo Nacional de Saúde transferiu à municipalidade recursos para o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes de Risco Nutricional.

As verbas do citado Convênio nº 864/1994, no valor de R\$ 19.450,36, destinavam-se à aquisição e distribuição à população carente de 5.976 quilogramas de leite e 446 litros de óleo. Ao invés de cumprir este programa de trabalho formalmente estabelecido no convênio, o prefeito adquiriu 3.590,4 quilogramas de leite em pó e, com os recursos referentes à contrapartida municipal, comprou cestas básicas para distribuição à população carente, no valor total de R\$ 10.728,00.

O TCU, em Sessão de 4/11/2003, diante da constatação de desvio de finalidade dos recursos do convênio, aplicou ao responsável multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n. 8.443, de 1992, no valor de R\$ 4.000,00 e julgou suas contas irregulares com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443, de 1992, que cuida de "prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial" (Acórdão nº 2.690/2003 e Acórdão nº 1.126/2005, ambos da Primeira Câmara).

Recorrendo da decisão, o prefeito argumentou:

[...]

a) os recursos foram regularmente aplicados, conforme afirmação feita pelo próprio parecer técnico desta E. Corte de Contas de que os recursos foram devidamente empregados, o que isenta o peticionário de qualquer responsabilidade.

[...]

c) a aplicação da contrapartida do Município obedeceu aos trâmites legais, e que houve a observância da norma operacional norteadora do Programa, não procedendo as afirmações de que ficou comprovado o não cumprimento do estabelecido no Termo do Convênio;

[...]

d) as irregularidades apontadas não comprometeram o objetivo do certame e a proposta escolhida foi a mais vantajosa;

- e) a doutrina e a jurisprudência condenam o excesso de formalismo;
- f) o interesse público foi resguardado;
- g) as cestas básicas foram adquiridas alternativamente diante da falta de óleo vegetal;
- h) as compras das cestas básicas foram fracionadas e os valores não atingiram o mínimo para a abertura de procedimento licitatório;
- i) na falta do óleo [vegetal], a aquisição de cestas básicas era imprescindível, e não pode ser considerada como estranha ao objeto do Convênio, mormente se se considerar que os recursos utilizados para sua aquisição correram à conta do orçamento da Prefeitura Municipal e, conforme demonstraram, não desrespeitaram as regras da Lei n. 8.666/93;
- j) o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional, em Conceição do Mato Dentro atingiu o objetivo desejado;
- k) não se pode imputar ao gestor dos recursos do Convênio o desvirtuamento do destino dos alimentos que era inicialmente destinado às crianças desnutridas e às gestantes de risco nutricional, já que tais ações dependiam muito mais de um controle interno da comunidade do que da Prefeitura propriamente dita; (Acórdão nº 1.126/2005, Primeira Câmara).

Esses argumentos não foram acolhidos pela Corte de contas que manteve o julgamento de irregularidades das contas do prefeito do município de Conceição do Mato Dentro (MG), em síntese, pela falta de cumprimento do plano de trabalho constante do convênio, o que levou ao não atingimento dos objetivos do programa do governo federal:

Em verdade, a irregularidade que lhe foi imputada, e que remanesce sem ser elidida, foi o descumprimento do Plano de Trabalho supra, com a compra a menor de leite e a não-aquisição de óleo e, ainda, a aquisição de cestas básicas com os recursos do Convênio em questão. Entende-se que, dessa forma, não foi atingido o objetivo do programa.

Há que se manter esse entendimento. O contrário implicaria em se admitir que os programas de governo poderiam ser alterados ao alvedrio dos seus executores, e, em conseqüência, que os planos de trabalho seriam absolutamente dispensáveis, tornando-se os convênios simples termo de repasse de recursos. Ao contrário. Quando o Governo Federal traça determinada política pública, deve assegurar-se que os recursos a ela destinados serão aplicados conforme o plano de trabalho, como meio para consecução dos seus objetivos. (Acórdão nº 1.126/2005, Primeira Câmara, Voto do Relator).

Em razão da rejeição das contas pelo TCU, o caso foi submetido à Justiça Eleitoral, uma vez que em tais circunstâncias o responsável fica impedido de concorrer a cargos eletivos. A matéria é objeto do Recurso Especial Eleitoral – RESPE Nº 33.806, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Conforme consta do citado RESPE Nº 33.806, as instâncias ordinárias da Justiça

Eleitoral concluíram que as citadas contas “deveriam ser aprovadas, pois os valores desviados do convênio federal foram revertidos em favor da população do Município de Conceição do Mato Dentro”. (RESPE N° 33.806, Ministro Ricardo Lewandowski).

Entretanto, destacou o Ministro Relator que a Justiça Eleitoral não tem competência para julgar o acerto ou desacerto da decisão proferida pelo TCU. A ela cabe apenas analisar se, na decisão que desaprovou as contas de convênio, estão (ou não) presentes os requisitos ensejadores da causa de inelegibilidade da alínea “g” do inciso i do artigo 1º da Lei Complementar 64/1990, quais sejam, contas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível do órgão competente.

Em decisão monocrática, o citado Ministro concluiu pela insanabilidade das contas do prefeito, negando-lhe o direito ao registro eleitoral. Nesta oportunidade, assinalou que, entendimento em sentido contrário,

“[...] levaria ao absurdo, pois autorizaria o administrador público municipal dispor, como entendesse de direito, de recursos públicos federais recebidos mediante convênio. Seria, conforme bem ressaltou o Min. Joaquim Barbosa no julgamento do AgR-Respe 29.194, um verdadeiro ‘sinal verde ao descumprimento das normas constitucionais que visam à contenção do irresponsável gasto público’”.

Para fundamentar seu parecer, o Ministro Lewandowski mencionou diversas outras decisões daquela Corte no mesmo sentido: RESPE 21.896, Rel. Min. Peçanha Martins, RESPE 30.118, Rel. Min. Joaquim Barbosa, RESPE 26.943, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, RO 1.010, Rel. Min. Cezar Peloso, RESPE 29.507 e 33.173, ambos da relatoria do Min. Marcelo Ribeiro, RESPE 16.558, Rel. Min. Walter Costa Porto, e a decisão monocrática proferida pelo Min. Félix Fischer, no RESPE 31.268.

Posteriormente, em 16/12/2008, a decisão foi alterada, pois o Ministro Eros Grau, ao julgar Agravo Regimental ao citado RESPE N° 33.806 decidiu pela manutenção da candidatura do interessado ao cargo de prefeito, por entender que não é possível o resolvimento de matéria fático-probatória naquela instância superior.

Como se vê, embora o caso do município de Conceição do Mato Dentro não tenha, de per si, valor estatístico, possui força suficiente para demonstrar a natureza do problema ao desnudar suas diversas facetas, como veremos a seguir.

Primeiro, um convênio de valor mínimo, em torno de R\$ 20 mil, vem, desde 1994, portanto há 15 anos, movimentando o aparelho do Estado, representado pelo órgão

repassador, com a análise e aprovação do Convênio nº 864/1994, o controle interno, que elaborou, após visita in loco, o Relatório de Auditoria n. 132/97; o TCU, em dois julgamentos, por meio dos Acórdãos nºs 2.690/2003 e 1.126/2005, ambos da Primeira Câmara; a Justiça Eleitoral, em sentenças de 1º grau e também em julgados diversos no âmbito do TSE, nos autos do RESPE Nº 33.806.

Não há elementos disponíveis que permitam quantificar o ônus que esse diminuto convênio representou para o Estado. Entretanto, é lícito inferir que este ônus não é irrelevante, considerando-se os diferentes órgãos dos três Poderes, em diversas instâncias, que despenderam tempo, recursos humanos e materiais para instruir, analisar e julgar o processo, ainda não concluído.

Segundo, neste caso e em outros similares, sabe-se que não está em jogo o valor financeiro de eventual dano ao erário provocado pelo procedimento apontado como irregular. Em casos assim, o aparato estatal se movimenta para proteger valores e princípios legais inerentes às sociedades que se pretendem democráticas e que, por isso mesmo, não podem ser postos de lado por agentes públicos e privados.

Terceiro, não há que se fazer qualquer crítica a atuação e às decisões dos órgãos de controle e da Justiça Eleitoral, pois eles apenas exerceram sua função de exigir o cumprimento da lei, das normas estabelecidas e dos contratos. Esta é premissa básica para o bom funcionamento da sociedade.

A legalidade, a impessoalidade, o formalismo, a publicidade, a obediência a regras e contratos são princípios basilares aos quais estão submetidos agentes políticos e gestores públicos. A obediência a estas regras protege a sociedade de personalismos, voluntarismos e do patrimonialismo, onde não existem fronteiras entre o público e o privado.

Entretanto, e este é o objetivo desta pesquisa, há que se perguntar se o arcabouço legal de regência das transferências voluntárias, que leva a situação tal como aquela relatada do município de Conceição do Mato Dentro (MG), promove e fortalece a ação conjunta dos entes da Federação na execução de políticas públicas de interesse comum, ou ainda, se tal modelo de transferência está em sintonia com o princípio constitucional da eficiência ou com o princípio da autonomia dos entes que integram a Federação, nos termos estabelecidos pelos arts. 18 e 37 da Constituição Federal.

Os resultados obtidos por esta pesquisa, ao revelar as recorrentes irregularidades das transferências voluntárias, o descontrole dos órgãos repassadores de recursos, as

características formalistas, personalistas e de tutela, demonstram que o modelo legal adotado não está de acordo com esses princípios, pelo menos na escala em que vem sendo operando, de milhares de convênios assinados anualmente.

Não parece razoável que os ministérios, órgãos máximos da estrutura governamental, responsáveis pelo planejamento e pelo estabelecimento das macro diretrizes a serem observadas pelo País nas suas respectivas áreas (saúde, educação, assistência social, agricultura, turismo etc.) façam política pública assinando convênios de R\$ 20 mil, ou, em média, convênios de R\$ 700 mil, como visto no Capítulo 1, mantendo para si a responsabilidade de fiscalizar integralmente a execução destes empreendimentos, localizados, na maioria das vezes, a milhares de quilômetros de suas sedes.

As evidências vistas ao longo deste trabalho indicam que é preciso enfrentar o problema sob perspectiva nova, com visão de longo prazo, que elimine ou reduza substancialmente o formalismo, o personalismo e a falsa descentralização ora presentes neste processo.

É preciso privilegiar e fortalecer as relações com os demais entes políticos da Federação, cobrando de cada um responsabilidade consentânea com a autonomia política e financeira que lhes foi conferida pela Carta Magna. É preciso que se estimule a acumulação do capital social, como mecanismo eficaz de accountability. Com esses objetivos, cremos ser possível reverter o caótico quadro atual mediante a alteração do modelo legal de transferências voluntárias. Este é o assunto do Capítulo seguinte.

6 SUGESTÃO PARA MELHORIA DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIAS

O Capítulo 2 demonstrou que existem razões de ordem econômica, políticas e sociais para a realização de transferências intergovernamentais, dentre as quais se inserem as transferências voluntárias. Em consequência, não é de se esperar que a solução dos problemas identificados neste trabalho passe pela supressão total do mecanismo de transferências.

Solução estrutural como, por exemplo, um novo pacto federativo para redistribuição de tributos e atribuições pode, em tese, minimizar o problema mediante redução do volume de recursos financeiros hoje transferidos discricionariamente pelo Governo Central.

Entretanto, embora viável teoricamente, é alternativa de difícil implementação política, pois nem mesmo propostas de reforma tributárias mais modestas, com objetivo básico de simplificar o sistema, têm logrado consenso para aprovação no Congresso Nacional, como revelam as dezenas de propostas de emendas à constituição ora em tramitação nas Casas Legislativas.

De outro lado, a alternativa representada pela realização de investimentos maciços na capacidade de gestão dos órgãos repassadores e de controle – mais recursos humanos, materiais e tecnológicos – também não se apresenta viável do ponto de vista de prioridade de gastos e também de eficiência das ações de controle, conforme visto no Capítulo 5.

6.1 Novo modelo de transferências voluntárias

Diante dessas evidências resta a alternativa de buscar eficiência no sistema mediante a simplificação do processo, clara definição de responsabilidade dos entes políticos que compõem a Federação e o fim da descentralização tutelada.

Alcançar esses objetivos exigirá mudanças na concepção do modelo de transferências voluntárias, a começar pelo resgate do conceito de descentralização, de forma a distinguir e separar atribuições a serem desempenhadas pelos Governos Federal e subnacionais, individualmente, bem como instituir mecanismo que impeça o engessamento de planos de trabalho e a pulverização de recursos decorrentes de milhares de convênios assinados anualmente.

O novo modelo deve cometer aos órgãos do Governo Federal interessados na execução descentralizada de políticas públicas a responsabilidade para estabelecer os critérios de distribuição de recursos, as diretrizes, objetivos e as metas a serem alcançadas, cabendo-lhes fiscalizar os resultados obtidos pela ação empreendida. O foco passa a ser o resultado, ao

invés da legalidade da execução da despesa.

Os estados, Distrito Federal e municípios, por sua vez, passarão a responder pela regularidade e legalidade da aplicação dos recursos recebidos, prestando contas, de maneira simplificada, aos órgãos repassadores e de controle no âmbito Federal, no que diz respeito aos atingimento das metas e, de forma integral, aos órgãos de controle interno e externo existentes em seu próprio âmbito, e à sociedade, destinatária final da prestação de contas.

Além disso, também é imprescindível alterar a lógica de análise e atendimento das demandas. Hoje, os órgãos devem divulgar a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada, no prazo de 60 dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual, nos termos previstos no art. 4º da Portaria Interministerial nº 127, de 2008.

Tal mecanismo induz os interessados a apresentarem suas propostas a diversos órgãos e programas (saúde, educação, assistência social, esporte, turismo, saneamento etc.), de forma pulverizada, pois a aprovação de cada pleito dependerá da análise técnica, legal, política e de disponibilidade de recursos em cada órgão, conforme relatado no Capítulo 3 deste trabalho. É o momento de atuação dos intermediários “para a venda de facilidades” para aprovação de convênios e liberação de verbas federais, conforme relatado pela CPI das Ambulâncias (2006, p. 116).

O resultado da atual sistemática é que os ministérios trabalham de forma isolada, sem a visão integrada das políticas públicas necessárias para o desenvolvimento do município ou região. O ministério A desconhece as propostas apresentadas pelo interessado no ministério B, que desconhece as propostas apresentadas no ministério C e todos desconhecem as reais prioridades do município em razão da ausência de um plano integrado de desenvolvimento.

O resultado desse procedimento é deletério para o planejamento municipal e para o cidadão local, que receberá uma ambulância, quando sua prioridade era o posto de saúde, que verá a construção de uma quadra de esporte quando ansiava por obras de saneamento básico.

O que fazer para mudar esse quadro? A resposta passa pela construção de um novo modelo que possua as seguintes características básicas:

- 1) transferências do Governo Federal diretamente para fundos multisetoriais de desenvolvimento criados no âmbito dos estados, Distrito Federal e dos municípios exclusivamente para a execução de empreendimentos em regime

de mútua cooperação;

- 2) os fundos multisetoriais devem apresentar programa de investimentos com vistas a promover o desenvolvimento local mediante a integração das ações nas áreas de saneamento, turismo, educação, ciência e tecnologia, esporte, rural etc., para um período de três anos, a partir de diagnóstico da realidade econômica e social local e das prioridades definidas pela população;
- 3) revisão anual das metas e prioridades do fundo, com acréscimo de um ano, a cada revisão, de forma a manter o horizonte de planejamento de três anos;
- 4) previsão dos recursos dos fundos multisetoriais nas leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual de cada Unidade da Federação, inclusive para contemplar os recursos necessários à contrapartida;
- 5) criação de conselhos para debater as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo multisetorial de desenvolvimento;
- 6) fim dos pleitos individuais dirigidos a cada órgão ou programa ministerial. Os interessados devem apresentar os planos integrados de desenvolvimento local do fundo multisetorial, para o período indicado, depois de aprovado pelo Poder Legislativo local, com metas e objetivos claramente definidos;
- 7) os órgãos federais deixariam de analisar propostas de trabalhos específicas, projetos básicos ou de engenharia, verificar a legalidade de atos de gestão, para se concentrarem na análise do plano de desenvolvimento multisetorial apresentado pelo município e nos critérios a serem adotados para alocação descentralizada dos recursos, tais como índice de desenvolvimento humano, população, carências estruturais da região ou micro-região, fomento a setores, eliminação de gargalos econômicos, entre outros;
- 8) flexibilidade na realização dos investimentos. No período estabelecido, o ente beneficiário tem flexibilidade para retardar ou acelerar cronogramas físico-financeiros dos projetos contemplados. Se o cronograma físico de construção do centro de convenções a ser construído com recursos liberados pelo Ministério do Turismo atrasou, adianta-se a execução das obras de saneamento básico, desde que, ao final do período considerado, ambas as

metas tenham sido atingidas;

- 9) alteração de prioridades, depois de liberados os recursos, dependerá de justificativas fundamentadas. Se a comunidade deliberou pela substituição da construção de 10 km de rede de esgoto pela realização de ações de melhoria das condições de habitabilidade em assentamentos precários, poderá o órgão repassador anuir à mudança se considerar que esta continua inserida na sua política de promoção de desenvolvimento para aquela região;
- 10) os recursos transferidos incorporam-se definitivamente ao patrimônio do ente beneficiário, cabendo a este, aos órgãos de controle interno e externo existentes em cada esfera, às Câmaras Municipais, à Câmara Distrital, e às Assembleias Legislativas, zelarem pela regularidade de sua aplicação e pela prestação de contas à sociedade, segundo a legislação vigente, assim como já o fazem para os demais recursos orçamentários;
- 11) prestação de contas ao órgão repassador focada na avaliação do cumprimento das metas e objetivos estabelecidos em termo de compromisso, segundo padronização e periodicidade definida em cada órgão;
- 12) a falta de cumprimento das metas e objetivos sujeitará os entes subnacionais à devolução/ressarcimento dos recursos correspondentes mediante retenção, pela União, diretamente do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, de que trata o art. 159 da Constituição, mediante termo de compromisso a ser assinado entre as partes;
- 13) orçamento semi-impositivo para as transferências voluntárias. Coexistiriam no orçamento dotações de caráter genérico e dotações para fundos multisetoriais de desenvolvimento nominalmente identificados. As primeiras teriam por finalidade atender aos planos dos fundos multisetoriais ainda não apresentados ou não analisados por ocasião da elaboração da proposta orçamentária; as segundas cuidariam dos planos já analisados e aprovados;
- 14) a inclusão das dotações no orçamento destinadas às transferências voluntárias não é obrigatória, mas, uma vez incluídas com a identificação do fundo multisetorial beneficiado, a transferência dos recursos financeiros

correspondentes passa a constituir obrigação legal da União para atender ao planejamento do ente subnacional no âmbito do fundo multisetorial de desenvolvimento e assegurar a estabilidade do fluxo financeiro para execução do projeto;

- 15) os recursos de transferências das áreas da saúde e assistência social seriam transferidos direta e exclusivamente para os fundos já existentes nessas áreas⁹, para aplicação segundo normas e diretrizes estabelecidas por esses fundos, com os ajustes pertinentes, reservando-se a figura dos convênios para casos especialíssimos.

6.2 Pseudos problemas da sistemática proposta

A sugestão deste novo modelo, que pressupõe mais atribuições aos entes subnacionais, parece paradoxal diante da gravidade e da quantidade de irregularidades detectadas pelos órgãos de controle no processo de transferências voluntárias, como visto ao longo deste trabalho.

Pode parecer para alguns que se está empurrando o problema para as unidades da Federação, que teriam menor qualificação técnica ou organizacional para gerir os recursos federais repassados. Pior, estar-se-ia ferindo o princípio constitucional da prestação de contas, ao qual estão sujeitas todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas responsáveis por recursos públicos, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição, como visto no Capítulo 4.2.3 deste trabalho.

Mas é falsa essa impressão. Basta breve análise para verificar a fragilidade de seus fundamentos.

Pesquisa realizada na base de dados do FINANÇAS DO BRASIL – 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que contém os demonstrativos contábeis de 5.285 municípios brasileiros, revelou que, em 2007, o volume de recursos originados em convênios formalizados com a União representa, em média, 1% da receita orçamentária total dos municípios com até 25.000 habitantes. Em municípios com mais de 75.000 habitantes esta média cai para 0,66% da receita orçamentária total. A saber:

⁹ Fundo Nacional da Saúde (FNS) e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS)

Tabela 3 - Participação das Receitas de Convênios na Receita Total dos Municípios – 2007

	Nº DE MUNICÍPIOS	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL	RECEITA DE CONVÊNIOS	R\$ milhões	%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 25.000 habitantes	4.124	45.981,2	462,7		1,01%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ENTRE 25.001 e 50.000 habitantes	620	21.409,6	191,9		0,90%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ENTRE 50.001 e 75.000 habitantes	188	13.230,8	72,0		0,54%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 75.000 habitantes	353	131.436,4	867,9		0,66%
TOTAL	5.285	212.058,2	1.594,6		0,75%

Fonte: FINBRA – 2007 – MF/STN

Esses dados são consistentes com os balanços consolidados das contas dos entes da Federação, elaborados pela STN, em cumprimento ao art. 51 da LRF. Segundo o Demonstrativo de Receitas e Despesas relativo ao período de 2003 a 2007, as receitas de transferências da União e suas entidades para os municípios, a título de convênios, correspondem a apenas 1,8% do total de suas receitas. Em relação aos Estados e ao Distrito Federal esta relação cai para apenas 0,26% (Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Consolidacao_Contas_publicas.xls>. Acesso em: 15 julho 2009).

O Relatório Perfil e Evolução das Finanças Municipais (2008), elaborado pela STN, analisou os demonstrativos contábeis de uma amostra de 3.572 municípios, no período de 10 anos (1998-2007), também apresenta dados semelhantes.

Conforme esse Relatório (2008, p. 22-23), os dados consolidados de receitas mostram que, em média, a receita de arrecadação própria dos municípios (IPTU, ISS) responde por 35,2% da receita total; as receitas de transferências constitucionais e legais (FPM, ICMS, IPVA, SUS, FUNDEF/FUNDEB, FNDE) por 60,8%, e as demais receitas, dentre as quais se incluem as transferências voluntárias da União e também de convênios firmados com os respectivos governos estaduais, por apenas 4,8% da receita total.

Tais evidências demonstram que os recursos repassados representam menos de 2% do total dos recursos orçamentários dos entes subnacionais, ou, na melhor das hipóteses, menos de 5%. Negar-lhes competência para gerir esta pequena parcela de recursos é negar-lhes competência para gerir os demais 95% dos recursos colocados à sua disposição por determinação legal ou constitucional, o que equivaleria a refutar o princípio federativo, a

autonomia administrativa, financeira e política de cada ente da Federação, cláusulas pétreas da Carta Magna.

Neste caso, insistir no raciocínio de falta de competência técnica ou institucional dos entes subnacionais equivaleria, também, a colocar em xeque não só as prestações de contas regularmente por eles apresentadas aos respectivos órgãos controle interno, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, Câmaras Municipais, Câmara Distrital e Assembleias Legislativas, mas a própria competência destas instituições para a execução das funções de controle e fiscalização a elas outorgadas pela Carta Magna.

As evidências identificadas também desmistificam a idéia de que o Governo Federal possui capacidade técnica e de gestão superior à dos entes subnacionais. Pelo contrário, os órgãos federais têm demonstrado extremas deficiências para planejar, analisar e fiscalizar os recursos descentralizados, pelo menos na escala em que vem sendo operado, conforme demonstrado no Capítulo 5.

De outro lado, transferir recursos federais para os governos locais e exigir prestação de contas de forma simplificada bem como estimular o controle social, por meio da instituição de conselhos locais, não é inovação, mas prática que já mostrou bons resultados na administração pública.

São exemplos desse mecanismo simplificado as transferências legais automáticas e as transferências fundo a fundo, entre elas: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE; Programa Brasil Alfabetizado; Auxílio Financeiro para Fomento às Exportações; Programa de Aceleração Econômica – PAC; ações de defesa civil; Fundo Nacional da Saúde (FNS) e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS).

A necessidade de simplificar o mecanismo de transferências voluntárias foi evidenciada recentemente pela edição da Medida Provisória nº 387, de 31 de agosto de 2007,¹⁰ que cuida das transferências de recursos para os entes subnacionais no âmbito do Programa de Aceleração Econômica (PAC), considerado prioritário pelo Governo Federal.

De maneira inusitada, uma vez que esse Programa trata de despesas tipicamente discricionárias, o Poder Executivo estabeleceu que as transferências para estados, DF e

¹⁰ Convertida na Lei nº 11.578, de 2007

municípios para atender o PAC seriam tratadas como “transferências obrigatórias”.¹¹ Com esse artifício, o Poder Executivo simplesmente afastou a aplicação de toda a legislação que rege a formalização de convênios e contratos de repasse para adotar mecanismos mais simplificados e ágeis de operação e prestação de contas.

Certamente que os mecanismos de controle e fiscalização instituídos pela legislação para as transferências legais automáticas e fundo a fundo não as blindam contra irregularidades na aplicação dos recursos, sejam elas decorrentes de erros formais ou de ação dolosa de agentes públicos ou privados.

Não são desconhecidas as carências de recursos humanos e materiais dos pequenos municípios ou mesmo a fragilidade de atuação dos conselhos estaduais e municipais, seja pela falta de infraestrutura para funcionamento, seja pela manipulação da atuação de seus membros por forças políticas locais, ou mesmo pela falta de preparo técnico de seus componentes para o exercício das atribuições a eles conferidas.

Isso não obstante, este é um processo em construção que vem se aprimorando a cada ano, com a instituição, por exemplo, pelo governo federal, de programas que buscam o fortalecimento da gestão municipal, estadual e dos Tribunais de Contas.¹² Adicione-se a crescente troca de experiências entre os conselheiros, os investimentos em treinamento, o aperfeiçoamento da legislação e a aprendizagem dos gestores dos órgãos repassadores de recursos, dos beneficiários e da sociedade.

O ponto meritório a se destacar em todos esses programas de transferências é a sua concepção, que desloca o centro das ações de planejamento, controle, fiscalização e avaliação do governo central para colocá-lo nas mãos dos governos locais para exercício, de forma compartilhada, com o próprio governo federal e com a sociedade.

¹¹ Art. 1º A transferência obrigatória de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cuja execução pelos entes federados seja de interesse da União, observará as disposições desta Medida Provisória.

Parágrafo único. Aplica-se à transferência de recursos financeiros de que trata o caput o disposto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

¹² Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios (PNAFM), Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAME), Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX).

Afinal, não custa lembrar que o destinatário final da prestação de contas exigida constitucionalmente é a própria sociedade. Os órgãos federais repassadores de recursos financeiros e os de controle são apenas instrumentos, mas não os únicos, para este fim. Portanto, nada mais legítimo que os órgãos de controle local, juntamente com os cidadãos, exerçam a fiscalização e cobrem a respectiva prestação de contas de recursos públicos.

As evidências obtidas na pesquisa reforçam o entendimento de que este trabalho de descentralização precisa ser estimulado e ampliado por estar em sintonia com princípio federativo adotado pelo País e com o controle social. Este é o novo modelo proposto por este trabalho para as transferências voluntárias, fundamentado em experiências locais, como visto nesta Seção, e internacionais, como será visto na Seção seguinte.

6.3 Conselhos, comunidade cívica e capital social

A importância da participação popular é amplamente reconhecida e estimulada pela legislação, em especial pela LRF, que instituiu a transparência como um dos princípios da gestão fiscal responsável (art. 1º).

A literatura também registra diversos estudos que demonstram a importância da participação popular para a eficácia do desempenho das instituições.

Putnam (2006), em pesquisa levada a efeito na Itália, no período de 1970-1989, investigou por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não ou por que algumas instituições são eficazes outras não.

A teoria de Putnam para a eficácia das instituições, baseada nos quase 20 anos de pesquisa, é que mais importante que disponibilidade de recursos econômico-financeiros ou humanos é a existência de comunidades cívicas e de capital social.

Em termos práticos, o autor esclarece que comunidade cívica pode ser entendida como sendo aquelas comunidades onde estão presentes fatores que denotam participação dos cidadãos nas decisões de interesse público. O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade.

Assim, o “interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica”. O significado básico do civismo reside na busca perseverante do bem público à custa do interesse individual e particular. (PUTNAM, 2006, p. 101)

Pesquisas sobre cultura cívica realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália, mostraram que os membros das associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e “competência cívica subjetiva”. (PUTNAM, 2006, p. 103)

As associações desempenham papel preponderante no exercício do civismo e no desenvolvimento do capital social. Segundo Putnam (2006) elas constituem-se em estruturas sociais de cooperação na medida em que incorporam práticas sociais que tendem a reforçar as normas e os valores da comunidade cívica, permitir a coexistência da competição e impedir o oportunismo.

Para Putnam (2006), neste campo, o teórico social mais importante continua sendo Tocqueville (2001). Ao analisar as condições sociais que sustentavam a democracia na América, Tocqueville atribuiu grande importância à propensão dos americanos para formar organizações civis e políticas.

Americanos de todas as idades, de todas as condições e de todos os temperamentos estão sempre formando associações. Existem não só associações comerciais e industriais de que todos fazem parte, mas também outras de mil diferentes tipos – religiosas, morais, sérias, fúteis, bastante genéricas e bastante limitadas, imensamente grandes e muito pequenas. (...) Assim, o país mais democrático do mundo é hoje aquele onde os homens levaram atualmente à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicaram essa nova técnica ao maior número de objetivos. (TOCQUEVILLE, *apud* PUTNAM, 2006, p. 103)

É neste contexto de participação social que se inserem os conselhos de fiscalização de repasse de recursos públicos para fundos multissetoriais de desenvolvimento mencionados neste trabalho.

6.4 Problemas reais

São dois os problemas: um de ordem legal e outro de ordem política.

Do ponto de vista legal, o problema é que, pela legislação em vigor, a responsabilidade primária pela fiscalização da regularidade da aplicação dos recursos é do Governo Federal, ainda que de maneira simplificada, como no caso das transferências legais ou fundo a fundo, e não dos entes políticos beneficiários dos créditos, que de fato vão geri-los. Esta imposição decorre de exigência constitucional.

O inciso VI do art. 71 da Constituição estabelece competência inequívoca do TCU para “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.” O problema é como, sob o aspecto legal, atribuir competências aos tribunais de



contas estaduais e municipais para fiscalizar verbas federais transferidas, como alvitado neste trabalho.

O Poder Executivo, atento a esse problema, editou a Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, que “Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências”, com a finalidade de estabelecer a responsabilidade dos tribunais estaduais, municipais e dos conselhos de contas dos municípios na fiscalização dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social:

Art. 1º A prestação de conta da aplicação dos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, será feita pelo beneficiário diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso desses entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando por este determinado.

Parágrafo único. É assegurado ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União o acesso, a qualquer tempo, à documentação e comprobatória da execução da despesa, aos registros dos programas e a toda documentação pertinente a assistência social custeada com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. (LEI Nº 9.604, de 5/02/1998)

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, entretanto, insurgiu-se contra essa atribuição conferida aos tribunais de contas e ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADIN 1.934/1998.

Segundo a autora da ADIN:

Ademais, a Lei em causa, a pretexto de descentralizar a prestação de contas, atribui o controle de recursos federais aos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal, e, ainda, às Câmaras Municipais, delegando a eles funções privativas, e, portanto, indelegáveis do Tribunal de Contas da União; cria para as Câmaras Municipais competências que elas não têm, por só possuírem competência para julgar as contas anuais do Executivo Municipal; e viola o princípio federativo, ao produzir normas para os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E é de notar-se, também, que o artigo 1º da Lei impugnada não afasta a possibilidade de que a prestação de contas desses recursos se dê perante o Tribunal de Contas da União, o que pode acarretar decisões conflitantes das diversas Cortes de Contas, não sendo possível admitir-se posição hierárquica daquele Tribunal da União em face dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Presidente da República, ao prestar esclarecimentos ao STF, defendeu a constitucionalidade da lei, nos seguintes termos, conforme consta do Voto do Relator da ADIN:

[...] que a Lei 9.604 consolidou entendimento desta Corte, firmado em matéria penal, no sentido de que a verba federal, quando repassada ao Estado, Distrito Federal ou Município, integra o patrimônio daquela unidade federativa. Esse entendimento foi, assim, aplicado para a prestação de contas das verbas que a União destina a Estados, Distrito Federal e aos Municípios para atender aos programas e ações governamentais destes em assistência social, uma vez que o direito repassado se incorpora à receita deles.[...] De outra parte, atendeu a Lei em causa à descentralização político-administrativa das ações governamentais de Assistência Social prevista no artigo 204, I, da Carta magna, em virtude da qual o interesse da União não é superior ao dos Estados, Distrito Federal e Municípios nessa política de Assistência Social, sendo que, as mais das vezes, são estes que perdem mais com a má utilização dessas verbas. No concernente à alegação de ofensa ao princípio federativo, salienta-se que a Lei 9.604 não criou competências para os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pois é a própria Constituição que, em seu artigo 75, autoriza tais Tribunais a fiscalizar as contas públicas dessas unidades federativas, o que implica dizer que, se a origem federal do recurso não elimina o fato de o dinheiro se haver incorporado ao patrimônio dessas unidades, a competente para fiscalizá-lo será a Corte de Contas local. [...]

O STF concedeu a liminar pela inconstitucionalidade do art. 1º da citada Lei, nos seguintes termos:

Ademais, é relevante também o fundamento jurídico da inconstitucionalidade do sistema de prestação de contas adotado por esse dispositivo no sentido de que, quando determinado pelo Tribunal de Contas da União, a prestação de contas da aplicação desses recursos se fará a este além de se fazer ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal ou à Câmara Municipal, criando-se, assim, por Lei, competência conjunta para um destes e aquele, ao arrepio da competência que nesse terreno é estabelecida, conforme a esfera dos recursos cuja fiscalização deve ser exercida, com exclusividade, por esses órgãos fiscalizadores (arts. 70, 71 e 75 da Carta Magna), até porque não há hierarquia entre eles, mas distribuição de competências em conformidade com a referida esfera no plano federativo.

Em razão desse entendimento do STF, não é possível, sem alteração constitucional, exigir que recursos públicos federais transferidos sejam fiscalizados exclusivamente pelos órgãos de controle interno e externo de cada esfera da fiscalização.

Portanto, a implantação de um novo modelo de transferências voluntárias exigirá alteração da Constituição e a edição de lei específica para regular as transferências discricionárias.

A alteração constitucional seria pontual e teria por objetivo: a) estabelecer que os recursos financeiros transferidos discricionariamente de uma para outra unidade da Federação incorporam-se ao patrimônio da beneficiária para todos os efeitos; b) definir que a prestação de contas dos recursos do fundo multisetorial de desenvolvimento, no que diz respeito à

legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência, será realizada diretamente perante os órgãos de controle interno e externo dos entes subnacionais; c) o descumprimento de metas e objetivos pactuados com o ente transferidor sujeitarão o ente à devolução dos recursos correspondente mediante retenção diretamente dos recursos do FPE ou FPM.

Essas alterações teriam por fundamento os princípios da autonomia financeira e política dos entes da Federação, da eficiência do serviço público e da prestação de contas à sociedade, o que coloca o cidadão beneficiário do gasto público como principal agente de fiscalização.

A lei ordinária cuidaria de estabelecer parâmetro, critérios e exigências mínimas a serem observados pelos órgãos repassadores de recursos. Além disto, caberia a esta lei definir o compromisso legal da União de efetuar a execução orçamentária e financeira das programações nominalmente identificadas na lei orçamentária, o que daria o caráter impositivo a este tipo de transferência.

Naturalmente, o novo modelo não elimina a possibilidade do apoio técnico ou atuação conjunta nas fiscalizações dos recursos transferidos pelos órgãos de controle interno e externo do âmbito federal, mediante acordos de cooperação.

A nova sistemática também não afasta irremediavelmente a possibilidade de transferências discricionárias formalizadas por meio de convênios, sobretudo em projetos de grande vulto ou de singular complexidade, oportunidade em que as partes poderão ajustar livremente as condições e responsabilidades individuais nos instrumentos convencionais adequados.

Sob o ângulo político, a criação de fundos multisetoriais de desenvolvimento com as características sugeridas tem impacto no processo de elaboração e execução de emendas parlamentares ao orçamento.

De um lado, perdem os parlamentares por não poderem mais apresentar emendas para projetos específicos ou nominar entidades beneficiárias dos recursos, uma vez que os investimentos estarão previamente definidos nos planos de desenvolvimento multisetorial. De outro, ganham pela obrigatoriedade de execução dos recursos alocados no orçamento, libertando-os da discricionariedade do Poder Executivo.

Do lado do Poder Executivo, a impositividade da execução orçamentária e financeira dos recursos destinados aos fundos multisetoriais de desenvolvimento pode vir a ser interpretada como enfraquecimento do instrumento hoje disponível para obter ou manter o



apoio político, representado pelas emendas orçamentárias, conforme visto na Seção 2.3, deste trabalho. Este é o potencial problema político a ser superado.

7. CONCLUSÃO

Os problemas identificados na pesquisa demonstram um quadro grave de descontrole da gestão dos recursos financeiros transferidos discricionariamente para as unidades da Federação.

Diversas evidências obtidas na pesquisa comprovam a hipótese do trabalho no sentido de que o arcabouço legal que rege as transferências voluntárias é o principal responsável pelas recorrentes irregularidades identificadas pelos órgãos de controle.

Assim, o Capítulo 3 demonstrou a complexidade do processo, representada por características de formalismo, personalismo e descentralização tutelada, que levam à ineficiência, pulverização de recursos e à falsa descentralização, criando o pano de fundo para a atuação dolosa de agentes públicos e privados.

Verificou-se, também, a necessidade de se perquirir as razões pelas quais esse modelo legal foi construído? O que o mantém diante de tantos relatos de irregularidades e ineficiências? Qual a expressividade financeira dos recursos das transferências voluntárias, relativamente ao total das receitas orçamentárias disponíveis aos entes subnacionais por determinação constitucional ou legal?

Nessa linha, a pesquisa evidenciou que as transferências intergovernamentais têm motivações de ordem econômica e política, o que fundamenta e motiva sua perpetuação.

Especificamente no que diz respeito ao modelo legal das transferências voluntárias, a pesquisa demonstrou que este foi construído, essencialmente, para atender ao princípio constitucional da prestação de contas, previsto no art. 70 da Constituição. Com isto, o modelo coloca os órgãos repassadores, a CGU e o TCU como os principais instrumentos desta aferição, sem que disponham de estrutura técnica, material e financeira para o desenvolvimento dos trabalhos, pelo menos na escala em que vem operando, de milhares de convênios assinados anualmente.

Em razão desse enfoque centralizador, o modelo atual não utiliza o potencial de mecanismos de controle social, nem o controle interno e externo de âmbito local, o que colocaria o cidadão, legítimo destinatário da prestação de contas de recursos públicos, como principal agente do processo, além de ignorar a autonomia financeira e política conferida aos entes da Federação pela Carta Magna.

O Capítulo 5 demonstrou que, pelo menos nos últimos vinte anos em que foram

diagnosticadas recorrentes irregularidades, os órgãos do Governo Federal não demonstraram possuir superioridade técnica ou organizacional, em relação aos governos subnacionais, para planejar, analisar e fiscalizar os recursos descentralizados.

Pelo contrário, as irregularidades apontadas pelos órgãos de controle decorrem de culpa ora do beneficiário, ora do órgão repassador, ora de ambos, restando patente a falta de controle dos órgãos repassadores em todas as fases do processo de transferências voluntárias.

Análise dos balanços contábeis dos municípios, conforme detalhado no Capítulo 6.2, revelou que, em 2007, o volume de recursos originado em convênios formalizados com a União representou, em média, 1% da receita orçamentária total dos municípios com até 25.000 habitantes. Em municípios com mais de 75.000 habitantes a média cai para 0,66% da receita orçamentária total.

Esses dados são consistentes com a análise do Demonstrativo de Receitas e Despesas consolidadas dos entes da Federação, relativo ao período de 2000 a 2007, elaborada pela STN. Neste demonstrativo, as receitas de transferências discricionárias da União e suas entidades para os municípios correspondem a apenas 1,8% do total de suas receitas. Em relação aos Estados e ao Distrito Federal a relação cai para apenas 0,26%.

Diante dessas evidências é inafastável a conclusão de que, se os municípios, os estados e o Distrito Federal não possuem competências técnica e institucional para gerir esta pequena parcela de menos de 5% dos recursos federais então é de se supor que também não as possuem para gerir os outros 95% dos recursos diretamente arrecadados ou a eles transferidos por força constitucional ou legal.

Neste caso, prosseguir com o raciocínio da falta de competência técnica ou organizacional dos entes subnacionais equivaleria a colocar em xeque não só as prestações de contas regularmente por eles apresentadas aos respectivos órgãos controle interno, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, Câmaras Municipais, Câmara Distrital e Assembleias Legislativas, mas a própria competência fiscalizatória destas instituições para o exercício das funções a elas atribuídas pela Constituição.

A contribuição deste trabalho para aperfeiçoar o processo consta do Capítulo 6 e exigirá alteração do modelo legal de transferências voluntárias, inclusive mediante emenda à Constituição. Com isto, a proposta, ao tempo em que identifica a pouca expressividade financeira desses recursos, na média do total dos recursos orçamentários dos entes subnacionais, também reconhece sua relevância e mesmo imprescindibilidade para o

desenvolvimento social e econômico local.

A idéia central do mecanismo sugerido passa pela instituição de modelo legal no qual sejam reconhecidos os instrumentos, a autonomia e as competências instituídas pela Carta Magna aos entes subnacionais, e ainda: (1) a valorização do planejamento municipal, estadual e do Distrito Federal, (2) o fim do personalismo e da descentralização tutelada, (3) a criação de fundos multisetoriais de desenvolvimento no âmbito de cada ente subnacional para a execução de empreendimentos em regime de mútua cooperação, (4) a adoção de orçamento semi-impositivo para as transferências voluntárias destinadas aos fundos multisetoriais, (5) a possibilidade de retenção de recursos do FPE e FPM, na hipótese de não cumprimento das metas ajustadas, entre outras medidas, conforme detalhado no Capítulo 6.

O novo modelo proposto leva em consideração os bons resultados obtidos em programas de descentralização financeira na área de educação, saúde, assistência social e de aceleração do crescimento, que adotam mecanismos mais simplificados de descentralização financeira, bem como procura prestigiar o controle social, notoriamente eficaz na fiscalização de recursos públicos.

O novo modelo legal para realização de transferências voluntárias proposto por esta pesquisa impõe trabalho desafiador, por quebrar paradigmas há muitos estabelecidos, e certamente não será tarefa fácil nem estará imune a críticas e problemas. Mas as evidências obtidas na pesquisa indicam que é o caminho a ser seguido segundo a moldura federativa estabelecida na Carta Magna.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Henrique de La Rocque. *Controle das Transferências Financeiras da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, 443 p.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (org). 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. 493 p.

AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (org). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. 493 p.

BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo Roberto (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 559 p.

BLANCO, Fernando Andrés Cossio. *Ensaio sobre Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia, 2002. 165 p. <Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=3712@1>. Acesso em: 08 abril 2009>.

CINTRA, Antônio Octávio, LACOMBE, Marcelo Barroso. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (org). 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. 493 p.

CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. São Paulo: Manole Ltda., 2004. 291 p.

COSTA, Valeriano. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (org). 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. 493 p.

COSTA, Ivanete de Araújo. *Conexão Eleitoral: A reeleição na Câmara dos Deputados e o perfil político dos parlamentares com oito ou mais mandatos consecutivos*. Monografia. Especialização em Processo Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2007. Disponível em <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/posgraduacao/Ivanete%20de%20Ara%C3%BAjo%20Costa%20-%20monografia%20curso%20IP%201%C2%AA%20ed.pdf>> Acesso em 10 agosto 2009.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando. *Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo*. Dados, v.48, n.4, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2009.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

LONGO, Carlos Alberto e TROSTER, Roberto Luiz. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas S.A. 1993. 202 p.

MAYHEW, D, Congress: *The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press,



(1974).

MEDEIROS, Carlos Augusto de; COELHO, Hilbernon Fernandes; BRAGA, Karem Kolarik. *Curso de metodologia científica*, v. 2 – Textos Escolhidos, Distrito Federal : 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELO, Marcus. *Emendas parlamentares*. In: Reforma política no Brasil. Avritzer, Leonardo e Anastasia, Fátima (org). Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: *Economia do setor público no Brasil*. BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo Roberto (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 559 p.

PUTNAM, Roberto D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*, 5º ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 194 p.

ROCHA, Carlos Leonardo Bastos Silva. 2007. *Conexão eleitoral no Brasil: particularismo e emendas de orçamento*. Brasília: Cefor.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, 923 p.

TOCQUEVILLE, Alex. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2001, 560 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil : 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 53, de 2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994*. - 25 ed. - Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações 2007. 462 p.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios, e Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em 5 jul. 2009.

BRASIL. *Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis. Acesso em 5 jul. 2009.

BRASIL. *Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996*. Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 5 jul. 2009.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008*. Estabelece normas para



execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao.html>>. Acesso em 5 jul. 2009.

BRASIL. *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. CPMI do Collor: destinada a apurar denúncias do Sr Pedro Collor de Mello sobre as atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias. Relatório Final.* Diário do Congresso Nacional. Ano XLVII – Suplemento ao nº 41. Brasília. 1992.

BRASIL. *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI do Orçamento: destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União. Relatório Final.* Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1994.

BRASIL. *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. CPMI das Ambulâncias: destinada a apurar as denúncias envolvendo a ‘Operação Sanguessuga’, realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a Saúde. Relatório Final.* 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/comissoes/default.asp?origem=CN>. Acesso em: 26 maio 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 33.806.* Relator Ministro Eros Roberto Grau. Agravo Regimental em Agravo Regimental. Registro de candidato. Prefeito. Rejeição de contas. Convênio. Julgamento pelo TCU. Irregularidade insanável. Inelegibilidade configurada. Município de Conceição do Mato Dentro (MG). Diário da Justiça Eletrônico de 18/06/2009, p. 22 Disponível em: < http://www.tse.jus.br/internet/jurisprudencia/inteiro_teor_blank.htm>. Acesso em: 5 jun. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Atividades do TCU: Exercício de 2007 /* Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2008. 82 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Convênios e outros repasses /* Tribunal de Contas da União. – 2.ed. – Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008. 74 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Transferências Governamentais Constitucionais e Legais: Orientações Fundamentais --* Brasília : Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Correa, 2005. 62 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2006.* Brasília: TCU, 2007. 360 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2007.* Brasília : TCU, 2008. 447 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2008.* Brasília : TCU, 2009. 431 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 788/2006 – TCU - Plenário.* Disponível



em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 347/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.936/2003 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.261/2005 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 641/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.188/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.690/2003 – TCU – 1ª Câmara*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.126/2005 – TCU – 1ª Câmara*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=8>>. Acesso em: 10. ago 2009.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Gestão – 2007*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2007.pdf>. Acesso em 11 jan. 2009.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual Gestão de Recursos Federais – 2005*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/>>. Acesso em 11 jan. 2009.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portal da transparência*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaEstados.asp?TipoConsulta=0>>. Acesso em 17 dez. 2008.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Atividades da Corregedoria-Geral da União de 2002*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2002.pdf>. Acesso em: 01 maio 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2007* (Versão preliminar não submetida à discussão prévia). Brasília: 2008, 81 p. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em: 8 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de Cooperação Técnica e Financeira, por meio de Convênios*, aprovado pela PORTARIA Nº 1.074/GM de 29 de maio de 2008. Disponível em:



<http://www.fns.saude.gov.br>. Acesso em 14 abril 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório de Gestão 2006, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS*. Disponível em: <<http://sna.saude.gov.br/download/Relatorio%20de%20Gestao%20DENASUS%202006.pdf>.> Acesso em 14 dezembro 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União Orientações aos Municípios*. Brasília: 2008, 110 p. Disponível em < <https://www.convenios.gov.br/portal/>>. Acesso em 12 out 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de Gestão de 2008*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/servicos/relatorio-gestao/2007/servicos/relatorio-gestao/2007/snas>. Acesso em 15 abril 2009.

BRASIL. *Manual de obtenção de recursos federais para municípios*. Brasília: Senado Federal. 5. ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro. 2005. 418 p.

BRASIL. *Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - Exercício de 2008*. Portaria nº 137, de 19 de fevereiro de 2008. Brasília: 2008. 18 p. <Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/sistematica2008/>.> Acesso em 15 nov 2008>.

BRASIL. *Mapa do mercado de trabalho no Brasil: 1992-1997*/IBGE, Departamento de Emprego e Rendimento. – Rio de Janeiro: IBGE, 2001. 159 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, ISSN 1516-3296 ; n. 7).

BRASIL. *Boletim Estatístico de Pessoal / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos Vol.1, n.1 (maio 1996). Descrição baseada no vol.14 n.158 (Jun/2009)*. Brasília: MP, 2009, 114 p.



APÊNDICE A – Documentos e exigências para contratação de convênios e contratos de repasse

- 1) cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial, Carteira de Identidade e CPF;
- 2) cópia autenticada do diploma eleitoral, acompanhada da publicação da portaria de nomeação ou outro instrumento equivalente, que delegue competência para representar o ente, órgão ou entidade pública, quando for o caso;
- 3) demonstração de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional do ente federativo comprovado por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária — RREO do último bimestre do exercício encerrado ou do Balanço-Geral, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- 4) Certificado de Regularidade Previdenciária — CRP, exigido de acordo com o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001;
- 5) comprovação do recolhimento de tributos, contribuições, inclusive as devidas à Seguridade Social, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública federal;
- 6) Comprovante de regularidade junto ao PIS/PASEP, em obediência ao disposto no art. 239 da Constituição;
- 7) inexistência de pendências pecuniárias registradas no CADIN, de acordo com o art. 6º, da Lei nº 10.522, de 2002;
- 8) a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS;
- 9) a inexistência de pendências ou irregularidades nas prestações de contas no SIAFI e no SICONV de recursos anteriormente recebidos da União, conforme dispõe o art. 84 do Decreto — Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e o art. 70, parágrafo único, da Constituição;
- 10) pagamento de empréstimos e financiamentos à União, como previsto no art. 25 da Lei Complementar 101, de 2000;
- 11) a aplicação dos limites mínimos de recursos nas áreas de saúde e educação, comprovado por meio do RREO do último bimestre do exercício encerrado ou no Balanço Geral;
- 12) a 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, mediante o Relatório de Gestão Fiscal;
- 13) a publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei Complementar no 101, de 2000;
- 14) o encaminhamento das contas anuais, conforme o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- 15) a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de que trata o disposto no art. 52 da Lei Complementar no 101, de 2000;
- 16) apresentação de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional ou entidade preposta nos prazos referidos no art. 51, §1o, incisos I e II, da Lei Complementar no 101, e

2000, observado o que dispõe o art. 50 da referida Lei.

- 17) cadastro do conveniente ou contratado atualizado no SICONV — Portal de Convênios no momento da celebração, nos termos dos arts. 17 a 19 da Portaria Interministerial nº 127/2008;
- 18) Plano de Trabalho aprovado contendo:
 - 18.1) descrição do objeto a ser executado;
 - 18.2) justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;
 - 18.3) estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei;
 - 18.4) previsão de prazo para a execução;
 - 18.5) informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.
- 19) licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA (Resolução nº 1/1986); e
- 20) comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;
- 21) no caso da realização dos serviços ou execução de obras custeada com recursos externos, ainda que parcialmente, comprovante de que a operação externa já foi contratada;
- 22) comprovante de que o beneficiário dispõe de capacidade técnica e gerencial para executar o objeto do convênio ou contrato de repasse;
- 23) comprovante de que a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas já contratadas não excedeu a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes não excederam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme disposto no art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
- 24) comprovante de que os recursos objeto do convênio e respectiva contrapartida estão previstos na lei orçamentária anual do beneficiário (art. 35 da LRF);
- 25) comprovante de depósito do valor da contrapartida na conta específica do convênio (art. 7º do Decreto nº 6.170/2008)
- 26) comprovante de que os recursos objeto do convênio e respectiva contrapartida estão previstos no plano plurianual do beneficiário, quando a execução ultrapassar um exercício (art. 35 da LRF);
- 27) no caso de obras, projeto básico (plantas, orçamento detalhado, memorial descritivo, memória de cálculo, cronograma físico-financeiro e especificações técnicas dos materiais e serviços a serem executados etc.), no caso de serviços ou aquisição de



bens, termo de referência; e

- 28) termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse arquivados pelo prazo de dez anos;