



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 2 / 2022

**Transferências Voluntárias (art. 25 da LRF) da
União aos demais entes durante o período
eleitoral, inclusive sob a modalidade de
Transferência Especial (art. 166-A da CF)**

Consultores Designados:

Eugênio Greggianin
Mário Luis Gurgel de Souza
Ricardo Alberto Volpe

Brasília, fevereiro/2022

© 2019 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores 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 seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

SUMÁRIO

I. TERMINOLOGIA E CRITÉRIOS CLASSIFICATÓRIOS	3
II. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	6
III. EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS	8
IV. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS - APRECIÇÃO DA PEC.....	9
V. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NA LOA 2022	11
VI. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO PERÍODO ELEITORAL	13
VII. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO PERÍODO ELEITORAL	16
VIII. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	19
IX. ANEXO - QUADRO 1 - COMPARATIVO	23

O presente trabalho atende a Solicitação nº 117, de 2022¹ e tem como finalidade analisar a aplicação da lei eleitoral na destinação de transferências voluntárias e especiais durante o período que antecede as eleições de 2022.

Transferência Voluntária é a entrega de recursos financeiros 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, nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A partir da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, foi autorizada modalidade específica de transferência para emendas individuais a ser realizada sem finalidade determinada e com previsão de que os recursos pertençam ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, conforme art. 166-A da Constituição, chamada de **Transferência Especial**.

Antes dessa análise específica julgou-se necessário apresentar uma breve revisão dos conceitos e critérios classificatórios relacionados com a terminologia adotada nas disposições constitucionais que tratam das emendas individuais impositivas, quando promoverem transferências voluntárias ou especiais. A busca do verdadeiro sentido das expressões facilita a compreensão da matéria e sua conjugação com os demais preceitos constitucionais e legais, inclusive para fins da aplicabilidade da lei eleitoral.

¹ Solicitação de Trabalho nº 117/2022, do Deputado Mauro Benevides Filho, e demais consultas realizadas.

I. TERMINOLOGIA E CRITÉRIOS CLASSIFICATÓRIOS

É necessário verificar como as transferências especiais e voluntárias oriundas de emendas parlamentares se enquadram dentro do conjunto de critérios utilizados na classificação das despesas da União.

A **modalidade de aplicação** permite distinguir se os recursos orçamentários da União serão aplicados (executados) diretamente por órgão ou entidade dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social da União, denominando-se aplicação direta, ou se a mesma é indireta, ou seja, se a execução dos recursos será feita, mediante transferência, por outras esferas de governo, ou por entidades privadas (§ 6º da LDO 2022 - Lei 14.194/21)². A aplicação direta da União é reconhecida pelo código 90.

Quando os recursos da União são transferidos para execução pelos Estados utiliza-se o código 30, quando pelos Municípios 40, e o código 50 para as transferências a entidades privadas. Tem-se admitido também, na lei orçamentária, o uso da modalidade de aplicação 99 – “a definir”, o que permite a definição do Município ou do Estado durante a execução do orçamento, na etapa da indicação do CNPJ do beneficiário (feita no sistema próprio denominado SIOP).

Outro critério classificatório útil ao nosso propósito está relacionado ao **vínculo obrigacional da despesa** quanto à sua orçamentação e execução. As despesas da União, o que inclui as transferências, podem ser classificadas como sendo **obrigatórias ou não-obrigatórias**. As despesas não-obrigatórias são também denominadas de discricionárias.

A natureza obrigatória de uma despesa decorre da **prévia** existência de norma que fixa todos os requisitos formadores de vínculo que torna obrigatória sua orçamentação e execução³, diante da existência de preceito constitucional ou legal que assim determina. A existência de norma anterior cria obrigação para a União de orçar, empenhar e pagar pessoas físicas e jurídicas (direito subjetivo) em montantes líquidos, certos e determinados⁴. O objeto da obrigação (prestação) é certo e individuado. A

² O inciso III do § 6º do art. 7º da LDO 2022 prevê ainda a possibilidade de execução indireta por meio da **delegação**. Neste caso, outros entes federativos ou consórcios públicos aplicam recursos em ações de responsabilidade exclusiva da União. De acordo com o art. 88 da LDO, **a entrega de recursos aos demais entes públicos em decorrência de delegação não se configura como transferência voluntária**. (grifo nosso)

³ Partes, objeto da prestação, montante, cronograma ou forma de pagamento decorrente da norma. Para maiores detalhes vide Estudo Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das despesas orçamentárias. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>>. Acesso em 12 jul 2020.

⁴ Existem também situações em que a lei material determina que a obrigação de pagar decorre de montante cuja definição é remetida para a própria lei orçamentária, como é o caso da parcela variável do Fundo

ausência de autorização ou a constrição orçamentária são ineficazes para impedir o fato gerador da despesa. A ausência de pagamento, seja por falta de orçamento ou de empenho, não inibe a formação (geração) da despesa e o aumento do passivo patrimonial (dívida).

São exemplos de transferências obrigatórias as despesas com os fundos constitucionais e legais, vez que os critérios de fixação, distribuição e pagamento são predeterminados pela legislação, objetivos e universais. Caso não sejam autorizadas e adimplidas as parcelas do FPE e do FPM, por exemplo, os entes prejudicados podem requerer ao Judiciário sua execução forçada, sem prejuízo da responsabilização devida. Portanto, a natureza obrigatória de uma despesa decorre da existência prévia de norma que contempla todos os requisitos formadores do vínculo obrigacional, irrelevante a sua denominação.

As transferências não obrigatórias, ou discricionárias, são tradicionalmente conhecidas pela expressão transferências “voluntárias”, indicativa do caráter eletivo dessas programações, porque dependem de vontade política para inclusão de dotação no orçamento e para a execução.

Despesas obrigatórias não se confundem com as programações impositivas oriundas de emendas que apesar da existência de “dever de execução de montante obrigatório”, estas são consideradas discricionárias pela natureza das programações que se vinculam. A LDO 2022 (art. 7º da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021) determina que as programações incluídas por emendas impositivas **são despesas discricionárias** de “execução obrigatória”. Esse conceito reflete o disposto nos §§ 11 e 12 do art. 165 da CF, que determina que a obrigatoriedade “de execução” de determinado montante de programações incluídas por emendas (1,2% da Receita Corrente Líquida - RCL para emendas individuais e 1% da RCL para emendas de bancadas estaduais) destina-se exclusivamente ao atendimento de despesas *discricionárias*.

Portanto, a coercibilidade da execução das programações orçamentárias impositivas derivadas de emendas, em sua essência, refere-se exclusivamente ao **dever de execução**, comando que atua sobre a vontade do gestor. No orçamento impositivo, de forma diversa do modelo autorizativo, a norma vincula a conduta do agente público que deve tomar todas as medidas necessárias para viabilizar a entrega dos bens e serviços correspondentes ao programa de trabalho. Trata-se de obrigação de fazer, do que se espera um resultado, cabendo assim ao gestor promover a execução do plano de trabalho orçamentário.

Imputou-se ao gestor o ônus de justificar impossibilidade ou impedimento, desde que hábil para afastar o dever de execução. Contrapõe-se o orçamento impositivo, portanto, à ideia anterior do orçamento meramente autorizativo, no qual o gestor tinha ampla liberdade de executar ou não as programações, podendo ficar inerte.

O § 10 do art. 165 da CF previu que o dever de execução estende-se a todas as programações finalísticas, ou seja, aquelas que resultam na entrega de bens e serviços à sociedade. A falta de execução de uma despesa considerada “impositiva” pode levar à

Eleitoral (art. 16-C da Lei nº 9.504/1997). Tais despesas não são consideradas estritamente obrigatórias, vez que prevalece a liberdade do legislador em quantificar tais gastos no orçamento.

responsabilização administrativa e pessoal, mas não aumenta automaticamente o passivo patrimonial, como ocorre com as despesas obrigatórias propriamente ditas, onde os encargos são individualizados, líquidos e certos.

Nos termos da Constituição, o dever de execução é afastado em caso de impedimento técnico, necessidade de cumprimento de regra fiscal ou de remanejamento por crédito adicional (art. 165, § 13). Portanto, podem deixar de ser orçadas e de ser executadas em situações determinadas. Inexistindo impedimento de ordem técnica deverão os órgãos e unidades adotar os meios e medidas necessários à execução das programações, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente.

Nesse sentido, determina o art. 73 da LDO 2022, uma série de procedimentos e prazos voltados à viabilização da execução das programações de *execução* obrigatória. Ademais, o § 5º do mesmo artigo, acentua que “inexistindo impedimento de ordem técnica ou tão logo o óbice seja superado, deverão os órgãos e unidades adotar os meios e medidas necessários à execução das programações, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente”.

Essas balizas ajudam a esclarecer uma **confusão conceitual** que perdura desde a Lei nº 11.578, de 2007, que inseriu a expressão “**transferência obrigatória**” para uma modalidade de transferência que tem natureza discricionária, quando dispôs sobre as transferências necessárias ao atendimento das programações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A denominação teve aparentemente o propósito, ainda que questionável, de afastar, com lei ordinária, a exigência do art. 25 da lei complementar nº 101/2000 (LRF) quanto à necessidade de adimplência do ente recebedor para o recebimento de transferências “voluntárias”.

A natureza jurídica dessas despesas (obras e serviços do PAC), no entanto, é discricionária, tem caráter eletivo, podendo ser orçadas ou não, como quaisquer transferências voluntárias. Ademais, o art. 3º da citada Lei exigia a aprovação de um *termo de compromisso* com as características típicas de convênio (objeto, metas, etapas, plano de aplicação, cronograma, etc.), condição prévia para a efetivação da transferência denominada de “obrigatória”.

Essa classificação equivocada repercutiu na EC nº 85 e na EC nº 100 (§ 16 do art. 166) que tratam das emendas impositivas, referindo-se às tais programações, quando destinadas a outro ente da federação, como “transferência obrigatória”. De outra parte, essa mesma disposição esclarece o efeito desejado, reforçando-se o caráter vinculante da transferência para dispensar o requisito de “adimplência” do ente destinatário⁵.

Art. 166 (...)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, **independerá da adimplência** do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins

⁵ Se as emendas impositivas fossem despesas obrigatórias de fato, a transferência constitucional/legal seria automática, ou com restrições bem definidas (art. 160 da CF).

de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (**grifo nosso**)

Quanto às transferências especiais, de acordo com o inciso II do art. 166-A, não têm finalidade definida. A finalidade da despesa decorre da classificação funcional (função e subfunção) e programática (programa, ação) das programações. Isso não impede uma indicação, genérica ou específica, no subtítulo da programação, da **localização do gasto**, isto é, o ente beneficiado. Independentemente da forma de transferência (finalidade definida ou não), os parlamentares costumam indicar no chamado subtítulo da programação (localização do gasto) determinado município ou Estado/DF. Ou simplesmente incluir nesse campo uma localização abrangente, a exemplo de: *...nos municípios do estado "x"*. Aprovada a emenda com tal localizador, a indicação do CNPJ específico do beneficiário da programação é suprida durante a execução orçamentária.

As transferências especiais são repassadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (art. 166-A, § 2º, I e II da CF), o que revela sua natureza similar à de uma doação, termo inicialmente utilizado quando da tramitação da PEC.

O inciso III do § 2º do art. 166-A estabelece que as transferências especiais devem ser aplicadas necessariamente em **programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado** beneficiado. A distinção das programações finalísticas das demais provém do Plano Plurianual 2020-2023. Os programas finalísticos são definidos como o conjunto de ações voltado ao enfrentamento de um problema da sociedade, ao qual se associa objetivo e meta. Contrapõe-se aos programas voltados à *gestão* da atuação governamental (art. 2º da Lei 13.971/2019). Nos PPAs anteriores os programas finalísticos eram definidos pelo fato de resultarem em uma entrega de bem ou serviço à sociedade, também chamados de temáticos, em contraposição aos programas de manutenção e gestão.

Foram previstas no texto constitucional algumas condições e exigências para a efetivação de transferências especiais: a) aplicação em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo; d) proibidas para pagamento de pessoal e dívida; e c) destinação mínima para despesas de capital. As despesas de capital são aquelas relacionadas com os investimentos (obras e instalações, equipamentos, material permanente) e inversões financeiras (aquisição de imóveis, concessão de empréstimo para investimento, etc.) e amortização da dívida. Contrapõem-se às despesas correntes, quais sejam, aquelas destinadas ao custeio e manutenção das atividades dos órgãos, dividindo-se em despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos e outras despesas correntes.

II. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

As transferências do orçamento da União aos demais entes da federação podem ser obrigatórias ou discricionárias. Estas últimas incluem a categoria conhecida como transferências voluntárias. A legislação estabeleceu uma série de exigências a serem cumpridas na realização de transferências voluntárias. A proibição de conceder e receber transferências *voluntárias* é a forma usual pela qual a União sanciona os demais entes pelo descumprimento de algumas regras fiscais (limite com despesas com pessoal, limite de dívida, etc.)

O art. 25 da LRF conceituou transferências voluntárias como o repasse financeiro da União a Estados, Distrito Federal, Municípios, e às entidades privadas⁶, para a realização de obras ou serviços de interesse comum e recíproco, que não se origine de determinação constitucional ou legal - estas são as transferências obrigatórias propriamente ditas -, nem se destine ao Sistema Único de Saúde (SUS).

As despesas do SUS foram consideradas na LRF como categoria distinta⁷, dentro do propósito de evitar que fossem impedidas por falta de exigências e restrições fiscais⁸. Deve-se observar que algumas despesas da saúde (a exemplos dos investimentos), vistas de forma isolada, tem natureza “discricionária”. Mas, diante da existência do piso constitucional, consideradas em seu conjunto, e nesse contexto, adquirem certa obrigatoriedade de execução para fins de atingimento de volume de gastos compatível com o piso fixado⁹. Metade das emendas individuais - cuja natureza é de despesa discricionária - devem ser destinadas à área da saúde. Assim sendo, as emendas individuais voltadas à saúde tem finalidade definida, não podendo ser veiculadas por transferências especiais.

O Art. 166-A classifica as emendas impositivas como transferência com finalidade definida quando destinadas aos demais entes e aplicadas nas áreas de competência constitucional comum entre a União e os demais entes federados, caracterizadas como transferências voluntárias.

Quanto aos requisitos das transferências voluntárias, além da existência de dotação específica, não podem ser utilizadas para pagamento de pessoal. O ente deve comprovar sua adimplência em relação à União (exceto quanto às emendas impositivas) e estar em dia com a prestação de contas de recursos anteriormente recebidos. Deve ainda cumprir os limites constitucionais relativos à saúde e educação, além de observar os limites da dívida, operações de crédito, restos a pagar e despesas com pessoal.

Em relação à execução orçamentária e financeira das transferências, como quaisquer despesas orçamentárias, os repasses, após formalização do instrumento, devem ser precedidos dos respectivos empenhos e de liquidação. No caso dos convênios, a

⁶ O TCU considera a destinação de recursos a entidades privadas como uma forma de transferência voluntária (Vide Convênios e Outros Repasses – TCU).

⁷ Há entendimento de que o citado dispositivo da LRF pretendia se referir tão somente aos recursos de custeio do Sistema de Saúde, que evidentemente ostentam natureza obrigatória e continuada para garantir o funcionamento do atendimento prestado à população.

⁸ Aspecto reforçado no § 3º do art. 25 da LRF.

⁹ O que não impede que sejam substituídas e remanejadas, desde que observado o montante global.

execução física do objeto desenvolve-se segundo cronograma, em articulação com a execução orçamentária e financeira.

As **transferências para entidades privadas** podem ser consideradas como uma espécie de transferência voluntária. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) - Lei 13.019/2014 e suas alterações prevêm a obrigatoriedade do chamamento público na eleição da entidade. No entanto, este poderá ser dispensado em várias hipóteses se comprovada a inviabilidade de competição entre as entidades, como se dá no caso de urgência, calamidade pública. Prevê também o art. 30 deste Estatuto a dispensa do chamamento no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social.

O art. 29 do MROSC trata das programações incluídas por **emendas parlamentares**, caso em que os termos de colaboração ou de fomento e os acordos de cooperação **podem ser celebrados sem chamamento público**, com algumas exceções.

Vale salientar que a modalidade transferência especial prevista no art. 166-A da Constituição não pode ser utilizada para transferir recursos de emendas individuais impositivas para as entidades privadas, somente sendo permitidas para estados e municípios, vez que as transferências ao setor privado exigem maior nível de compromisso e controle.

As transferências voluntárias podem ser instrumentalizadas por diversas formas, destacando-se os convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento. Já as transferências especiais, uma vez que os recursos repassados passam a pertencer imediatamente ao ente beneficiado, espécie de doação, independem de celebração de convênio ou de instrumento congênere, bastando um mero depósito em conta corrente do CNPJ do ente beneficiado.

O QUADRO COMPARATIVO **anexo** compara os principais atributos das transferências voluntárias tradicionais (art. 25 da LRF) com aqueles das transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição.

III. EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS

Toda transferência de recursos da União aos demais entes, assim como quaisquer despesas orçamentárias, requer prévia existência de créditos orçamentários aprovados na lei do orçamento e suas alterações. A iniciativa política da inclusão de quaisquer programações no orçamento é considerada como sendo do Executivo quando mantida, na lei orçamentária aprovada, a programação contemplada no respectivo projeto de lei. A iniciativa política é considerada como sendo do Legislativo (identificando-se os

respectivos autores¹⁰) quando as programações da LOA refletem acréscimos e inclusões promovidos pelos autores das emendas aprovadas.

A obrigatoriedade de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais obriga o gestor a adotar todos os meios e medidas necessários à entrega dos bens e serviços objeto da programação. Como visto, a garantia da execução orçamentária alcança as chamadas despesas discricionárias, dado que a execução das despesas obrigatórias já se encontra assegurada pela legislação constitucional ou infraconstitucional.

As leis de diretrizes orçamentárias classificam as programações incluídas por emendas individuais (impositivas) como despesas *discricionárias* de execução obrigatória¹¹, ainda que denominadas de “transferências obrigatórias”. Destinam-se exclusivamente para as despesas primárias, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social.

O art. 165, §§ 11 e 12 da CF c/c os arts 60 da LDO 2022 afirmam o “dever” de execução dessas programações pela administração, observando-se no entanto: a) os dispositivos constitucionais e legais que estabelecem metas fiscais ou limites de despesas; b) a necessidade de cancelamento para a abertura de créditos adicionais; c) a existência de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; e, d) a possibilidade de contingenciamento, desde que limitado à proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

IV. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS - APRECIÇÃO DA PEC

Em sua versão original¹², a PEC 061, de 2015/SF¹³ das transferências especiais previa que emendas individuais ao orçamento pudessem alocar recursos diretamente aos fundos de participação dos Estados/DF e Municípios. Seriam executados de forma automática, sem necessidade de celebração de convênios, fiscalização e prestação de contas. Para tanto, determinava que os recursos passariam a pertencer aos entes subnacionais desde o momento da transferência.

Durante sua tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do SF percebeu-se, diante da natureza discricionária e não recorrente das transferências de programações veiculadas por emendas, que não caberia sua inclusão diretamente no FPE e no FPM, uma vez que tais fundos são utilizados exclusivamente para o repasse

¹⁰ A identificação é feita na LOA pelo identificador de resultado primário, e também, no detalhamento do SIOF (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) pelo código do autor.

¹¹ Vide art. 6º e 60 da LDO 2022, disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm >. Acesso em 14/02/22. A Constituição refere-se às emendas individuais como programações cujo “montante” tem execução obrigatória (CF, art. 166, § 11).

¹² Para maiores detalhes vide Nota Técnica desta Consultoria de nº 41/2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/nt-41_2019-transferencias-de-recursos-federais-a-estados> Acesso em 10 jul 20.

¹³ PEC nº 061, de 2015/SF; PEC nº 48, de 2019/CD.

obrigatório e predeterminado de recursos que pertencem aos estados e municípios desde sua arrecadação (repartição de receita), com critérios de rateio objetivos e universais.

Mesmo à margem dos fundos constitucionais, manteve-se a concepção de que tais recursos não devem depender de convênio ou congênere, passando a pertencer ao ente federado no *ato da efetiva transferência*. Manteve-se, num primeiro momento, a possibilidade de vinculação da emenda com seu objeto.

No texto enviado à Câmara dos Deputados (PEC nº 48-A), as emendas individuais poderiam destinar recursos aos demais entes, *alternativamente*, na forma de “doação” ou com “finalidade de despesa definida”. Sendo que, como doação, o repasse seria automático, cabendo ao ente federado incumbir-se de sua fiscalização. Na hipótese de transferência com finalidade de despesa definida, os recursos teriam a utilização vinculada à ação definida na emenda.

A EC nº 105, de 2019, reflete a apreciação final aprovada pela Câmara (PEC nº 48-A, de 2019)¹⁴, que passou a denominar a transferência a título de doação como “transferência especial”. Foi fortalecida a ideia de que a destinação de recursos aos demais entes por emenda individual, seja por meio da transferência especial ou com finalidade definida, por não se valerem de critérios objetivos e estáveis, não tem aptidão para o repasse continuado ou recorrente de recursos, razão pelo qual foram incluídas restrições quanto à sua utilização para algumas despesas obrigatórias e continuadas.

Nos termos do § 1º do art. 166-A, os recursos transferidos por emendas individuais, além de excluídos da receita do Estado/DF e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal e de endividamento, não podem ser destinados ao pagamento de despesas com pessoal e serviço da dívida, nem para despesas que não sejam finalísticas.

O inciso III do § 2º do art. 166-A exige, quanto à transferência especial, que sejam aplicadas em programações finalísticas, o que afasta as despesas com o custeio administrativo, exigindo-se, adicionalmente, que pelo menos 70 % das transferências especiais sejam voltadas às despesas de capital (§ 5º), que abrange especialmente obras públicas, equipamentos e material permanente. Do que se conclui que somente 30% restantes podem ser aplicados em despesas de custeio, exceto pessoal, encargos da dívida e demais custeios não finalísticos.

Quanto ao controle dos recursos provenientes de “transferências especiais”, estava prevista que a aplicação seria fiscalizada: I – pelos órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto aos entes federados sob suas respectivas jurisdições. A versão final da PEC aprovada excluiu essa disposição.

Como visto, a modalidade de transferência especial não alcança a parcela destinada à saúde, que tem finalidade definida..

¹⁴ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=SBT+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019

A especificação dos gastos é princípio orçamentário previsto nos arts. 5º e 15º da Lei nº 4.320, de 1964, e em Constituições anteriores, que exige que as despesas constem do orçamento de maneira discriminada como meio de assegurar clareza quanto à sua aplicação dos recursos. Ademais, o § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), veda a consignação de crédito orçamentário com finalidade imprecisa e exige a especificação da despesa¹⁵.

V. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NA LOA 2022

As despesas voltadas às transferências especiais foram classificadas na lei orçamentária da União para 2022 como operações especiais¹⁶ de código OEC2 – Transferências Especiais do Órgão Orçamentário 73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, na Unidade Orçamentária: 73101 RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA.

Na lei orçamentária as emendas individuais encontram-se identificadas com o RP 6 – despesa discricionária incluída por emenda individual.

A tabela 1 a seguir apresenta a evolução das transferências especiais dentro do conjunto das emendas individuais, observando-se que no PLOA 2022 as emendas individuais que se valeram de transferências especiais atingiram 30 % do valor total.

Tabela 1 - Emendas Individuais e Transferências Especiais

R\$ 1,00

ITEM (emendas individuais)	2020	2021	2022
Montante Aprovado Emendas Individuais	9.468.453.810	9.670.235.419	10.930.461.537
Limite por Parlamentar	15.940.454	16.279.986	18.401.475
Total de Emendas Individuais	8.170	6.618	6.088
Quantidade de beneficiários indicados	28.333	27.653	17.847
Montante Operações Especiais (OEC2)	621.218.088	2.045.070.122	3.279.505.637
Quantidade emendas transferências especiais	214	636	850
Representatividade das transf. especiais	6,6%	21,1%	30,0%
GND 4 da Ação OEC2	564.179.363	1.898.592.093	2.992.913.999
Representatividade GND 4	90,8%	92,8%	91,3%
Montante em Saúde - Iduso 6	5.656.453.219	5.306.396.928	5.910.187.513
Montante em Educação - Iduso 8	581.698.659	315.516.734	303.949.245

Fonte: Siga

¹⁵ Art. 5º (...).§ 4º. É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (Lei Complementar nº 101, de 2000).

¹⁶ XIII - operação especial - as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou o aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto e não é gerada contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Quanto ao grupo natureza de despesa, as transferências especiais destinaram recursos basicamente para despesas de capital - Investimento (GND 4), ou seja, obras, voltadas principalmente para os Municípios (MA 40), destino de mais de 90 % das transferências especiais.

A execução orçamentária e financeira das transferências especiais previstas na LOA 2021, por Modalidade de Aplicação, como indicado na tabela 2 seguinte, mostra percentuais bastante elevados.

Tabela 2 - LOA 2021 - Execução das Transferências Especiais por MA

R\$ 1,00

Modalidade Aplicação	DEZ/2021			
	DOTACAO ATUAL	EMPENHO	LIQUIDADO	PAGO
30 TRANSFER. A ESTADOS E AO DF	153.979.494,00	153.979.494,00	148.267.000,55	148.267.000,55
40 TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	1.891.090.628,00	1.884.584.268,00	1.851.748.591,70	1.851.748.591,70
Total	2.045.070.122,00	2.038.563.762,00	2.000.015.592,25	2.000.015.592,25

Fonte: Siafi e Siga

A Portaria Interministerial nº 252, de 19/06/2020¹⁷ regulamentou a execução da transferência especial prevista no art. 166-A da Constituição para o exercício de 2020. Dentre as determinações, em acréscimo àquelas da Constituição, destacam-se:

- ✓ As indicações dos beneficiários das emendas (CNPJ principal do ente) e a ordem de prioridades serão feitas pelo autor da emenda no SIOP, observado o cronograma.
- ✓ O valor da emenda a ser transferido será calculado automaticamente pela Plataforma +Brasil segundo rateio proporcional dos valores empenhados, observada a ordem de prioridade definida pelo autor; a cada disponibilização de recursos haverá rateio proporcional entre parlamentares e emendas.
- ✓ A Plataforma +Brasil notificará o beneficiário da existência de recursos; o mesmo deverá dar ciência da emenda e indicar o banco e a agência de relacionamento na Plataforma +Brasil; a Plataforma +Brasil encaminhará ao SIAFI as minutas de documentos com os valores de repasses; a STN realizará as transferências especiais; a Plataforma +Brasil notificará o beneficiário e o autor da emenda do envio de recursos.
- ✓ Constituem impedimentos de ordem técnica a omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda no SIOP; a falta de indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos.
- ✓ Inexistindo impedimento a Plataforma +Brasil gerará as minutas das notas de empenho e as enviará ao SIAFI para emissão pela STN. A partir da emissão da nota de empenho, ficam vedados os ajustes nas emendas.
- ✓ O Ministério da Economia poderá ajustar o Grupo de Natureza da Despesa (GND) e Modalidade de Aplicação.
- ✓ O ente federativo beneficiário poderá registrar na Plataforma +Brasil, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações

¹⁷ Disponível em: < <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-252-de-19-de-junho-de-2020>>. Acesso em 14 jul 2020.

referentes à execução dos recursos recebidos, na forma do Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

VI. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO PERÍODO ELEITORAL

Trata-se de verificar a aplicação das restrições da legislação eleitoral às transferências voluntárias no período defeso. O art. 73 da lei eleitoral proíbe diversas condutas aos agentes públicos, servidores ou não, “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”. Procura-se evitar que o mandatário se beneficie de obras e serviços iniciados no período eleitoral.

O bem jurídico protegido é a igualdade da disputa eleitoral, reduzindo-se assimetria no exercício de direitos políticos em benefício de candidatura própria ou de terceiros. Do mesmo modo, pretende a legislação garantir a continuidade e a preservação das obras e serviços em favor da comunidade, evitando comportamento oportunista no período eleitoral.

Dentre as condutas proibidas¹⁸, veda-se **nos três meses que antecedem o pleito (a vedação conta a partir de 2 de julho de 2022), “realizar transferência voluntária** de recursos da União aos Estados e Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir **obrigação formal preexistente** para execução de **obra ou serviço em andamento** e com **cronograma prefixado**, e os destinados a atender situações de **emergência e de calamidade pública**” (cf. art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997).

A proibição atinge as transferências voluntárias, ou seja, aquelas cuja escolha é eletiva ou discricionária, excluindo-se, portanto, as transferências necessárias ao atendimento de despesas obrigatórias, a exemplo daquelas destinadas aos fundos constitucionais.

A **transferência voluntária**, a teor do caput do art. 25 da LRF, corresponde ao ato de *entrega* de recursos a outro ente, a qual entende-se como sendo a etapa da execução da despesa correspondente ao seu pagamento¹⁹, devidamente precedida do empenho e da respectiva liquidação. As operações de crédito também se sujeitam às proibições do art. 73, VI, “a”.

As **ressalvas**, ou seja, as hipóteses de permissão de transferência voluntária nos três meses que antecedem o pleito podem ser agrupadas basicamente em duas.

A primeira refere-se aos recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma

¹⁸ Ressalte-se que a vedação prevista no art. 73, §10, de acordo com o Parecer-Plenário 02/2016/CNU-Decor/CGU/AGU (28/6/2016), dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo e cessões, não alcançando atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário, ou transferências entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou entre entes federativos distintos.

¹⁹ Com o propósito de evitar que verificação das exigências tenha que ocorrer a cada liberação de recursos, o art. 83 da LDO 2022 (Lei 14.194/21), diz que o ato de entrega é caracterizado “no momento da assinatura do convênio”, e “não se confunde com as liberações financeiras”.

prefixado. A segunda trata do atendimento de situações de emergência e de calamidade pública. Também ressalva-se as transferências para o SUS (vide art. 25 da LRF).

A primeira hipótese de permissão de transferência voluntária no período defeso exige o cumprimento de três condições cumulativas:

- a) **Obrigação formal preexistente:** deve haver instrumento de convênio ou congênere, onde conste o plano de trabalho, etapas, cronograma, etc.;
- b) **Cronograma prefixado para consecução de obra ou serviço:** a transferência é realizada em observância aos limites previstos no cronograma; e
- c) **Início de execução física anterior ao defeso eleitoral:** a obra ou serviço já devem ter sido fisicamente iniciados antes do período de proibição.

A expressão “obra e serviços” inclui construção, reforma, ampliação ou atividade voltada à prestação de serviço. O convênio ou congênere deve ter estabelecido, previamente, dentre outros, o plano de trabalho e o cronograma físico e financeiro (inciso VI do art. 55 e §1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93).

A Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral) não define o que deve ser considerado obra em andamento²⁰, mas existe entendimento do TSE²¹ de que **deve estar iniciada do ponto de vista físico**, do que se depreende a existência, pelo menos em tese, de instalações provisórias e o início das fundações²².

Nesse sentido, o Parecer AM 01 (09/04/2019), que nos termos do Parecer nº 020/2019/Decor-CGU/AGU (26/02/2019) revisou parcialmente o Parecer AC-12, “de maneira a fazer prevalecer o entendimento de que para a legalidade do repasse de transferência voluntária no curso do defeso eleitoral não basta a previsão de obrigação formal preexistente e de cronograma prefixado, uma vez que o efetivo início da execução física da obra ou serviço é condição legal que deve ser cumulativa e necessariamente observada, na esteira da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral”.

Outra ressalva refere-se ao atendimento de **situações de emergência ou estado de calamidade pública** durante a ocorrência do evento²³.

²⁰ Cumpre salientar que a LDO 2022, para fins de atribuição de prioridade de alocação de recursos no âmbito da União, define obra em andamento como sendo aquela cuja execução financeira, até 30 de junho de 2021 tenha ultrapassado vinte por cento do seu custo total estimado (art. 20 da Lei 14.194/2021).

²¹ Para o TSE, a exceção de transferência voluntária de recursos para obras e serviços em andamento se refere àqueles já **fisicamente iniciados** (Consulta nº 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004 do então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução nº 21.878, de 12/08/2004, relatada pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; REspe nº 25.324, Acórdão de 07/02/2006, relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes; e Resolução nº 21.908, de 31/08/2004, relator Ministro Francisco Peçanha Martins).

²² Meras placas indicativas de obra futura não podem ser consideradas como início de execução.

²³ TSE, CTA nº 1.119, Resolução nº 21.908, de 31/08/2004, relator Ministro Francisco Peçanha Martins.

O dispositivo autoriza o atendimento de eventos que possam caracterizar situações de emergência e estado de calamidade pública. A ressalva permitiu em 2020 a transferência de recursos destinados a ações de enfrentamento da Covid-19²⁴.

O TSE veda a possibilidade de se liberar recursos para os municípios que não mais se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade, mesmo que ainda necessitem de apoio para mitigar os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa à situação de emergência ou ao estado de calamidade (Resolução nº 21.908, de 31/08/2004, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins).

A Lei Eleitoral refere-se às transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sem fazer referência às entidades privadas. De acordo com a AGU²⁵, a autorização de repasse de recursos às entidades sem fins lucrativos, embora não sejam vedadas²⁶, **“comporta a verificação prévia, caso a caso, se a transferência de recursos não afeta a igualdade entre os candidatos ao pleito eleitoral, sob pena de poder ser considerada ilícita, o que sujeitaria o ato administrativo e o agente público às sanções prescritas no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990”**.

Quanto ao enquadramento das emendas individuais que destinam recursos aos demais entes públicos, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 287/2016 Plenário, determinou que “[a]s transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias”.²⁷

Vale também transcrever as orientações da AGU quanto às condutas vedadas aos Agentes Públicos Federais nas Eleições 2022²⁸:

Transferência voluntária e orçamento impositivo: Mesmo que haja previsão, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, do denominado orçamento impositivo, ou seja, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, **esse não torna as transferências voluntárias em obrigatórias**, deixando de incidir a vedação eleitoral de realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Município, e dos Estados aos Municípios, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, prevista no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997. **É que a transferência voluntária tem a natureza de ato jurídico bilateral, de modo que não basta a União ter a imposição de**

²⁴ As programações da União voltadas ao combate dos efeitos da pandemia foram segregadas e identificadas no orçamento da União, por exigência da Emenda Constitucional nº 106/2020 e da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceram diversos preceitos relacionados ao regime fiscal extraordinário aplicável durante a pandemia.

²⁵ Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições 2020. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/cartilha_condutas_vedadas_eleicoes_2020.pdf>. Pg. 31. Acesso em 13 jul 2020.

²⁶ Cf. TSE, ARCL nº 266, Acórdão de 09/12/2004, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; e RESpe nº 16.040, Acórdão de 11/11/1999, relator Ministro Walter Ramos da Costa Porto.

²⁷ Boletim de Jurisprudência 114/TCU.

²⁸ https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Eleies2022_verso260122final.pdf

execução orçamentária e financeira para ser efetivada, deve também o outro ente federativo (Estado ou Município) anuir com o recebimento dos recursos e com a consecução de um determinado objeto (obra e/ou serviço) de comum interesse e que demanda cooperação mútua e contrapartidas. (grifo nosso)

Ainda de acordo com as orientações da AGU, conforme o Parecer nº GQ-158²⁹, considera-se:

(...) absolutamente legítimo que, durante os três meses que antecedem as eleições, os agentes públicos pratiquem todos os atos preparatórios necessários ao início de uma obra ou serviço, incluindo a assinatura do convênio, acordo ou instrumento congênere, pois nenhum desses atos se encontra proibido pelo art. 73. Não se pode admitir, como já se viu, que se interprete a lei nela inserindo proibições que não existem, levando ao absurdo de obrigar a Administração a cruzar os braços, aguardando o término do período para, somente aí, começar a praticar os atos preparatórios. [...] Para deixar evidente que não se está descumprindo qualquer proibição legal, o convênio, acordo ou instrumento congênere deverá conter cláusula que explicita que os recursos somente serão liberados, ou seja, a transferência dos recursos somente ocorrerá, após o término do prazo previsto no inciso VI, alínea a, do art. 73 da Lei nº 9.504/97. E isso porque a única proibição que aí existe é quanto à transferência de recursos.”³⁰

VII. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO PERÍODO ELEITORAL

Da análise realizada para esclarecer conceitos e terminologia utilizados no art. 166-A da Constituição, concluiu-se que **as “transferências especiais” podem ser consideradas como espécie de transferência discricionária destinada ao repasse de recursos de emendas individuais**, transferida pela União aos Estados/DF e Municípios, sem finalidade precisa, prescindindo de convênio ou congênere, e que passam a pertencer ao ente desde o momento do repasse.

As transferências especiais, por terem caráter discricionário, devem se submeter à legislação eleitoral, estando proibidas nos três meses que antecedem o pleito, na medida em que resultam igualmente na entrega discricionária e eletiva de bens, valores e serviços e tem o mesmo potencial de promover desigualdade entre candidatos e afetar a disputa dentro do período eleitoral.

De outro lado, algumas características próprias das transferências especiais em relação às transferências voluntárias tradicionais (vide **QUADRO 1 anexo**) podem implicar entendimento diferenciado quanto à aplicação das ressalvas durante o período para não afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

²⁹ Despacho de seu aprovo do Presidente da República publicado em Diário Oficial de 07/07/1998, pág.10, retificado no Diário Oficial de 10/07/1998, pág. 8.

³⁰ Nesse sentido também são as seguintes manifestações da AGU: Parecer nº AC-12, com despacho de aprovo do Presidente datado de 11/05/2004, Parecer nº 03/2008/MP/CGU/AGU e a Nota nº 01/2010/AV/CGU/AGU. Além disso, cabe observar que o então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, na Consulta nº 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução nº 21.878, de 12/08/2004, firmou entendimento que “a vedação não compreende a celebração de novos convênios, mas apenas a transferência efetiva de recursos”.

Nesse sentido, atente-se que nas transferências voluntárias com finalidade definida, o **repasso de recursos encontra-se vinculado à realização de obra/serviço** conforme os termos do acordo de cooperação. Essa **sincronia é garantida** pelas disposições da lei das licitações e por inúmeros atos normativos que regulam os convênios e congêneres. Ademais, o instrumento de convênio ou congêneres cria compromissos e responsabilidade conjunta entre União e conveniado que perdura até a entrega final da obra/serviço e a respectiva prestação de contas, quando o patrimônio passa a ser incorporado de forma definitiva ao ente beneficiário. Nessa modalidade, portanto, a União mantém plenamente o controle da aplicação dos recursos transferidos, preservando a obediência da lei eleitoral.

No caso das transferências especiais, no entanto, a entrega de recursos é feita de forma desvinculada, pois não há finalidade definida. Não existe uma programação orçamentária específica que permita identificar a destinação final que o estado/DF ou o município dará aos repasses, nem obrigação formal preexistente ou cronograma. Os recursos passam a pertencer ao ente beneficiado imediatamente após o repasse (art. 166-A, § 2º, II), quando ocorre mudança de titularidade desses recursos, que passam a integrar o patrimônio do ente beneficiado.

Diante disso, verifica-se que as **ressalvas** da proibição prevista no art. 73, VI, “a” da Lei Eleitoral não se aplicam às transferências especiais, senão vejamos:

- a) **Obrigação formal preexistente**: diante da inexistência de convênio ou congêneres, pelo lado da União, não há como a União atender esse requisito;
- b) **Cronograma** prefixado para consecução de obra ou serviço: não há cronograma prefixado, vez que não existe instrumento de convênio ou similar;
- c) **Início de execução física anterior ao defeso eleitoral**: diante da inexistência de instrumento de **transferência**, a União não tem meios de verificar o início de obra ou serviço.

Como se depreende, nas transferências com finalidade definida, a gestão do repasse de recursos pela União mostrava-se como meio eficiente de evitar o início de obras no período defeso, cumprindo-se o propósito da lei eleitoral. Com as transferências especiais os repasses são desvinculados de qualquer finalidade de despesa, o que *per se* afasta a possibilidade de a União identificar obrigação formal ou de ter a garantia, por meio de medição física, de que a obra/serviço encontra-se em andamento.

Quanto à aplicação da segunda hipótese, em situações de emergência e calamidade pública, também se vislumbra dificuldades para sua aplicação. Como mencionado, uma vez que a transferência especial - nos termos constitucionais - não tem finalidade definida, não há como se garantir que a destinação final dos recursos seja direcionada ao atendimento de situações de calamidade ou emergências. Essa vinculação somente será possível com os instrumentos tradicionais.

Diante disso, não se vislumbrou interpretação segura que ampare a aplicação das ressalvas previstas no art. 73, VI, “a” da lei eleitoral para o caso das transferências especiais, conforme mostra o QUADRO 2 a seguir.

**QUADRO 2 - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS X ESPECIAIS
APLICAÇÃO DAS RESSALVAS DO ART. 73, VI, "a"**

Momento do Repasse	Lei Eleitoral (art. 73, VI, a)	Transferências Voluntárias	Transferências Especiais	
Anterior ao período eleitoral	Não se aplica a proibição.	Permitido.	Permitido.	
Durante o período eleitoral	Regra Geral: Aplica-se a proibição.	Vedado.	Vedado, considerando-se que as Transferências Especiais são espécie de transferências discricionárias objeto de incidência do art. 73 da Lei Eleitoral.	
	Exceções	Obrigação formal preexistente: e	Permitido.	Não se aplicam as exceções. Transferência independe de convênio/congêneres, sem finalidade definida. O repasse da União não cumpre obrigação formal preexistente, nem cronograma prefixado. Não há previsão de comprovação de início de obra/serviço.
		Cronograma prefixado; e	Permitido.	
		Início de execução física.	Permitido.	
Situações de Emergência e Calamidade Pública.	Permitido.	Não é aplicável. A União não possui instrumento para garantir a finalidade.		

Controle pelo governo local da aplicação dos repasses de transferências especiais.

Como os recursos veiculados por transferências especiais passam a pertencer ao Município desde logo, poder-se-ia concluir que as mesmas serviriam apenas como mero mecanismo de reforço de caixa dos demais entes, já que desvinculadas de quaisquer finalidades.

Ocorre que a própria Constituição estabeleceu uma série de condicionantes para sua utilização: a) devem ser aplicadas em programações finalísticas - o que coincide com o objeto das programações do orçamento impositivo; b) não podem ser utilizadas para pagamento de pessoal e serviço de dívida; e c) pelo menos 70 % dos repasses devem ser destinados a despesas de capital (investimento e inversão financeira).

O controle do atendimento dessas condições ficará a cargo do governo local, presumindo-se que será necessário alguma forma de identificação desses recursos nas

contas do ente de modo a permitir o acompanhamento e a fiscalização, o que também será necessário para fins de aplicação da legislação eleitoral.

A prestação de contas pelo ente beneficiário, portanto, assumirá importância central na verificação e na fiscalização do cumprimento da legislação.

Início de obra/serviço no período eleitoral, com recursos repassados anteriormente, a conta de transferências especiais.

Examina-se aqui a hipótese de início de obra ou serviço durante o período eleitoral, ou mesmo campanha publicitária, com recursos recebidos à conta de transferências especiais da União **antes** do período eleitoral, os quais permaneceram depositados e reservados no caixa municipal, sem que tenha sido dado início a obra ou serviço.

O procedimento parece ir contra o propósito da norma que pretende evitar a utilização eleitoral de recursos transferidos por ente público. Uma interpretação literal do inciso VI do art. 73, no entanto, leva à admissão dessa conduta, uma vez que a transferência da União se deu antes dos três meses anteriores ao pleito, passando tais recursos a pertencerem ao ente beneficiado. Isso ocorre porque o núcleo da conduta vedada é “realizar transferência voluntária”, quando o que se pretendia evitar nesse período, *smj*, é o início da obra/serviço, por representar uma forma de promoção ou propaganda próxima do pleito.

Aparentemente, a nova modalidade de transferência se aproveita de uma *brecha* na redação da lei eleitoral. Esta deixaria de existir, se considerado também, no contexto da proibição eleitoral (que proíbe repasses nos últimos três meses), não apenas a transferência, mas também o início de obras/serviços neste período **com recursos de repasses anteriores**, depositados no caixa municipal e não utilizados no tempo próprio, quando de seu recebimento.

Assim, **considerando-se que a situação tem potencial de afetar a igualdade eleitoral, é oportuno que os órgãos competentes de controle se manifestem e confirmem a melhor interpretação.**

Por fim, para além do atendimento da legislação eleitoral, deve-se atentar que a LRF prevê algumas limitações a serem observadas pelos gestores em final de mandato, com destaque para as restrições ao aumento das despesas com pessoal (vide alterações recentes promovidas pela LC 173/2020) e para as despesas destinadas às contratações de obras e serviços que sejam **iniciados nos últimos dois quadrimestres do mandato**, obrigação que deve ser cumprida integralmente no período (art. 42 da LRF). Sendo que, em havendo parcelas a serem pagas no exercício seguinte, deve-se deixar disponibilidade de caixa suficiente.

VIII. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Trata-se de estudo de tema recente que ainda será objeto de indagações e de análise mais aprofundada pelos órgãos competentes.

As transferências especiais são espécie de transferência discricionária destinada ao repasse de recursos de emendas individuais, transferidas diretamente da União aos Estados/DF e Municípios, sem finalidade precisa, prescindindo de convênio ou congênere, e que passam a pertencer ao ente desde o momento da transferência. Tais repasses dependem da vontade política do autor da emenda na fase da alocação orçamentária e depois na indicação do beneficiário durante a execução. Devem, portanto, ser consideradas essencialmente como transferências “voluntárias” para efeito da aplicação das vedações previstas na legislação eleitoral.

A expressão “transferência obrigatória” (art. 166, § 16) atribuída às emendas impositivas deve ter interpretação restrita, ou seja, aplicada exclusivamente para fins de exigência de adimplência do ente. Sua origem decorre de confusão terminológica que perdura desde a Lei nº 11.578, de 2007 (ações do PAC). As programações incluídas por emendas impositivas dependem de vontade política, possuindo manifesta natureza discricionária (art. 165, § 11, III). Ao contrário das despesas obrigatórias (a exemplo das transferências constitucionais obrigatórias), não existem, nas transferências especiais, critérios objetivos e universais de repartição entre os entes, nem garantia legal de equilíbrio federativo.

As transferências discricionárias, realizadas de forma tradicional (art. 25 LRF - voluntárias) ou por meio de transferências especiais (art. 166-A CF), encontram-se submetidas à vedação do art. 73, (VI, “a”) da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por terem igualmente potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Algumas características particulares das transferências especiais, no entanto, quando comparadas com as tradicionais, conforme mostrado no QUADRO COMPARATIVO 1 **anexo**, implicam entendimento diferenciado quanto à aplicação das *exceções* previstas na lei eleitoral.

Em ambas, a regra geral é a proibição de repasses no período eleitoral. No entanto, quanto à aplicação das ressalvas, ou seja, hipóteses de permissão de transferência voluntária nos três meses que antecedem o pleito, constata-se que, tratando-se de transferência especial, por ausência de convênio ou congênere, não são aplicáveis do ponto de vista da União, uma vez que exigem comprovação de obrigação formal preexistente, cronograma prefixado e o início anterior de obra/serviço. Também não há como garantir, diante da ausência de finalidade na transferência especial, que a destinação dos recursos atenderá situações de emergência e calamidade pública.

Por essa razão, *smj*, a liberação de tais recursos pela União por meio de transferência especial deve ser inteiramente vedada durante o período eleitoral, diante da inaplicabilidade das ressalvas e potencial de promover desigualdade entre candidatos e afetar a disputa dentro do período eleitoral.

Indaga-se sobre a possibilidade de início de obra/serviço no período eleitoral, com recursos repassados anteriormente, a conta de transferências especiais, e

depositados no caixa do município. Ou seja, não utilizados no tempo próprio, quando de seu recebimento, o que seria exigência comum se houvesse convênio ou congênere.

O procedimento, ao que se percebe, parece contrariar o propósito da regra eleitoral que é o de evitar a utilização eleitoreira de recursos transferidos. Uma interpretação literal do inciso VI “a” do art. 73, no entanto, leva à admissão dessa conduta, uma vez que a transferência da União se deu antes dos três meses anteriores ao pleito, passando tais recursos a pertencerem ao ente beneficiado.

Aparentemente, a nova modalidade de transferência aproveita-se de uma *brecha* na redação da lei eleitoral. Isso ocorre porque o núcleo da conduta vedada é “realizar transferência voluntária”, quando o fim pretendido, ao que tudo indica, era o de evitar que houvesse nesse período início da obra/serviço, forma conhecida de promoção eleitoral do governo local próximo ao pleito.

Não haveria essa hipótese se fosse considerado, no contexto da proibição eleitoral, que a proibição se refere tanto ao repasse como ao próprio início³¹ de obras/serviços com recursos de repasses anteriores, depositados no caixa municipal e não utilizados no tempo próprio, quando de seu recebimento.

Assim, considerando-se que a situação tem potencial de afetar a igualdade eleitoral, é oportuno que os órgãos competentes de controle da regularidade das eleições se manifestem e confirmem a melhor interpretação. Sem prejuízo de eventual futuro aperfeiçoamento da legislação.

A prestação de contas pelo ente beneficiário assume importância central na verificação e na fiscalização das transferências especiais, seja das condições previstas no art. 166-A da Constituição ou quanto à aplicação da lei eleitoral.

As transferências especiais trouxeram um ganho na agilidade do repasse aos demais entes, fato demonstrado pela elevada taxa de execução dessas emendas em 2020. Em contrapartida, poderá haver um déficit de transparência e controle social dos recursos do orçamento da União. A falta de identificação da programação impede que se conheça *a priori* sua destinação no território brasileiro, reduzindo-se a possibilidade de debate, o que afasta o Parlamento, na condição de órgão colegiado, da definição de políticas públicas e das prioridades nacionais.

Brasília, 21 de fevereiro de 2022.

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira / CD

³¹ À semelhança do entendimento aplicável às transferências voluntárias tradicionais, veiculadas ou não por emendas, não se vislumbra motivos para vedar, durante o período eleitoral, atos preparatórios ao início da execução, tais como o empenho, licitação e contratação das obras e serviços.



Consultores Designados para elaboração do Estudo:³²

³² Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza e Ricardo Alberto Volpe.

IX. ANEXO - QUADRO 1 - COMPARATIVO

ITEM	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	
	Tradicionais (art. 25 LRF)	Especiais (art. 166-A CF)
Finalidade da Transferência	Definida pelo Órgão Transferidor. Vinculada à programação estabelecida na lei orçamentária. <i>Obs.</i> Atende ao princípio da legalidade e da especificidade da despesa.	Crédito Orçamentário sem finalidade definida. Decisão da alocação a cargo do ente que recebe os recursos.
Iniciativa da Alocação de Recursos e Beneficiário	Iniciativa: Livre; Beneficiário: demais entes públicos (Estados/DF e Municípios), consórcios e entidades privadas.	Iniciativa: Apenas Emendas Individuais; Beneficiário: demais entes públicos (Estados/DF e Municípios).
Instrumento de Repasse e estipulação de plano de trabalho, cronograma, etc.	Convênio, termos de parceria, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres. Estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc. Permite o acompanhamento físico financeiro da obra/serviço.	Independente de convênio ou instrumentos congêneres. Não há estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc. Maior celeridade no repasse ao ente receptor.
Momento da mudança de Titularidade Patrimonial	A partir da conclusão do acordo pactuado e da respectiva aprovação das contas, com a entrega de bem ou serviço ao governo local cf. ajuste celebrado, caso tais itens resultem do ajuste.	Concomitantemente ao ato de efetiva transferência financeira. A transferência dominial é dos recursos, e não dos bens ou serviços resultantes.
Obrigatoriedade de Execução	Dever de execução das programações observado o § 11 do art. 165 CF. Maior possibilidade de impedimentos técnicos.	Dever de execução das programações observado o § 11 do art. 165 CF. Menor possibilidade de impedimentos técnicos.
Fiscalização e Prestação de Contas.	Acompanhamento, Fiscalização e Prestação de Contas. Maior transparência e controle por parte da União.	Não definido no art. 166-A (competência dos órgãos de controle interno e externo do Estado/DF e Municípios). Menor transparência e controle por parte da União.
Contabilização das transferências nas receitas Est./DF e Mun.	Transferências Correntes integram a RCL dos Estados/DF e Municípios. Salvo emendas individuais e de bancada (CF, art. 166, § 16).	Recursos não integram a receita do Estado/DF e do Município para fins de limites da despesa com pessoal e de endividamento (CF art. 166-A, § 1º).
Exigências e Condições para recebimento	Adimplência com a União (exceto emendas), prestação de contas, limites de saúde e educação, pessoa, dívida, OC, Restos a pagar. Contrapartida. Execução de etapa anterior da obra (medição), etc.	Sem previsão.



	Vedado para despesas com pessoal (art. 167, X CF).	Vedado para pagamento de despesas com pessoal e encargos da dívida. Pelo menos 70% para despesas de capital.
	Programações em área de competência comum da União e do ente. No caso de emendas, devem ser finalísticas.	Programações finalísticas nas áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

Fonte: CF art. 166-A, LRF. Elab. Conof/CD