



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 21 / 2020

Transferência Especial da União (art. 166-A da CF) aos demais entes durante o período eleitoral

Estudo Preliminar (jul/2020)

Consultores Designados:

Eugênio Greggianin
Mário Luis Gurgel de Souza
Ricardo Alberto Volpe

Brasília, julho/2020

© 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	2
II. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	6
III. EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS.....	8
IV. APRECIÇÃO DA PEC NO LEGISLATIVO.....	8
V. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NA LOA 2020	10
VI. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO PERÍODO ELEITORAL	12
VII. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO PERÍODO ELEITORAL.....	15
VIII. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	19
QUADRO 1 - QUADRO COMPARATIVO.....	21

Esse trabalho atende solicitação de vários parlamentares¹ e tem como finalidade analisar a aplicação da lei eleitoral na destinação de “transferência especial” durante o período que antecede as eleições municipais. **Transferência Especial** é uma forma de transferência de recursos de emendas individuais impositivas incluídas na lei orçamentária anual da União, quando destinados aos demais entes da federação, nas condições previstas no art. 166-A da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019.

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 e das transferências 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.

I. TERMINOLOGIA E CRITÉRIOS CLASSIFICATÓRIOS

É necessário verificar como as transferências especiais se enquadram dentro do conjunto de critérios de seleção 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

¹ Solicitação de Trabalho nº 637/2020, do Deputado Hercílio Coelho Diniz, e demais consultas realizadas.

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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 2020 - Lei 13.898/19)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 o código 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 do vínculo obrigacional.³ Sua orçamentação e execução decorrem diretamente de preceito constitucional ou legal. 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 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 geração da despesa e o aumento do passivo patrimonial (dívida).

São exemplos de transferências obrigatórias as despesas com os fundos constitucionais e legais cujos 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.

² O § 5º do art. 6º da LDO 2020 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. 78 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 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.

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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 no orçamento e para a execução.

Despesas obrigatórias não se confundem com as programações impositivas, já que estas são consideradas discricionárias. A LDO 2020 (art. 6º da Lei 13.898/19) determina que as programações incluídas por emendas impositivas **são despesas discricionárias**, ou de “execução” obrigatória. Esse conceito reflete o disposto no inciso III do § 11 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) destina-se exclusivamente ao atendimento de despesas discricionárias.

A coercibilidade da execução das programações orçamentárias impositivas, 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 de modo a 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 ainda ao gestor o ônus de justificar impossibilidade ou impedimento, desde que hábil para afastar o dever 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.

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. Seu descumprimento pode levar à responsabilização administrativa e pessoal, mas não aumenta automaticamente o passivo patrimonial, como ocorre com as obrigatórias, onde os encargos são individualizados, líquidos e certos.

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, § 11). Portanto, podem deixar de ser orçadas e de ser executadas em situações determinadas.

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 uma lei ordinária, a exigência do art. 25 da lei complementar nº 101/2000 (LRF) quanto à necessidade de adimplência do ente receptor 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,

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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

De acordo com o inciso II do art. 166-A, as transferências especiais 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. Assim, 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 indicar 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 serão 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 em **programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado** beneficiado. Não fica clara a necessidade de a despesa atender política pública em área de competência comum da União com os demais entes. Quanto às programações finalísticas, a distinção 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.

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).

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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 forma usual pela qual a União sanciona os demais entes pelo descumprimento de algumas regras fiscais (limite pessoal, limite 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 objeto 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 característica de despesas obrigatórias⁹. Metade das emendas individuais - cuja natureza é de despesa discricionária - devem ser destinadas à área da saúde. Em assim sendo, as emendas individuais voltadas à saúde tem finalidade definida, não podendo ser veiculados 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 da União, ou seja, transferência voluntária.

⁶ O TCU considera a destinação de recursos a entidades privadas como uma forma de transferência voluntárias (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.

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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)¹⁰ 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.

Quanto à execução orçamentária e financeira das transferências, como quaisquer despesas orçamentárias, os repasses devem precedidos dos respectivos empenhos e da liquidação. No caso dos convênios, a 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. 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.

Quanto às transferências para entidades privadas, a modalidade transferência especial prevista no art. 166-A da Constituição **somente é permitida para as transferências a entes públicos**, não podendo ser utilizada para transferir recursos de emendas individuais impositivas para as entidades privadas, vez que tais transferências exigem maior nível de compromisso e controle.

As transferências voluntárias podem ser instrumentalizadas por diversas formas, destacando-se a utilização de 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 as transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição.

¹⁰ Não se aplica às transferências obrigatórias voltadas ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual.

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 enviado pelo Executivo. A iniciativa é considerada como sendo do Legislativo (identificando-se os respectivos autores) quando as programações 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.

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.

Como visto, 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 art.s 62, 62-A e 62-B da LDO 2020 afirmam o “dever” de execução dessas programações pela administração, observando-se no entanto: a) os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas; b) a necessidade de cancelamento necessário à 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. APRECIÇÃO DA PEC NO LEGISLATIVO

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

¹¹ Vide art. 6º e 62-A, 62-B da LDO 2020, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm>. Acesso em 20/07/20.

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.

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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 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 congêneres, 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.

¹⁴ Disponível em:

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

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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. A falta de especificação da finalidade e do destino dos recursos repassados na forma de “transparência especial” representa um desafio para o controle político do Parlamento e do público no que tange ao destino final das emendas.

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 2020

As despesas voltadas às transferências especiais foram classificadas na lei orçamentária da União para 2020 como operações especiais¹⁶ de código 0EC2 – 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 encontram-se identificadas com o RP 6 – despesa discricionária incluída por emenda individual. Quanto ao grupo natureza de despesa, referiram-se majoritariamente a Despesa de Capital - Investimento (GND 4), ou seja, basicamente obras, voltadas principalmente para os Municípios (MA 40).

As tabelas seguintes mostram a execução orçamentária e financeira das transferências especiais por Grupo Natureza de Despesa e por Modalidade de Aplicação (situação em 15/jul/2020)¹⁷. Os percentuais de execução orçamentária e financeira se mostram surpreendentemente elevados, tratando-se de execução de emendas individuais.

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.

¹⁷ Observe-se que o Congresso Nacional aprovou PEC que altera o calendário eleitoral, passando a prever o primeiro turno para 15/11/2020, de forma que o período de proibição se inicia 3 meses antes (14/08/2020).

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

Em R\$ milhões

TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS POR GND

GRUPO NATUREZA DE DESPESA	AUTORIZADO (a)	LIQUIDADADO	PAGO (b)	% (b/a)
Outras Despesas Correntes	56,2	52,8	52,8	93,9%
Investimentos	560,7	539,4	539,4	96,2%
TOTAL	616,9	592,2	592,2	96,0%

TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO

MODALIDADE DE APLICAÇÃO	AUTORIZADO	LIQUIDADADO	PAGO	%
Transfer. a Estados/DF	62,0	56,5	56,5	91,1%
Transferencias a Municipios	552,2	535,8	535,8	97,0%
Reserva De Contingencia	2,7	0,0	0,0	0,0%
TOTAL	616,9	592,2	592,2	96,0%

A Portaria Interministerial nº 252, de 19/06/2021¹⁸ 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 referentes à execução dos recursos recebidos, na forma do Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

¹⁸ Disponível em: < <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-252-de-19-de-junho-de-2020>>. Acesso em 14 jul 2020.

VI. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO PERÍODO ELEITORAL

Trata-se de verificar a aplicação das restrições da legislação eleitoral às transferências voluntárias. 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 candidato à reeleição 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 terceiros¹⁹. 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 proibidas, veda-se **nos três meses que antecedem o pleito, “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 apenas 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 das transferências para os fundos constitucionais.

A **transferência voluntária**, a teor do caput do art. 25 da LRF, corresponde ao ato de “entrega” de recursos a outro ente. Deve alinhar-se, portanto, com o pagamento da despesa²⁰, etapa precedida pelo empenho e respectiva liquidação.²¹ As operações de crédito também se suítam às proibições do art. 73, VI, “a”.

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

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

¹⁹ Vide parecer AGU “Revisão Parcial do Parecer AC-12”. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-71298435>>.

²⁰ O art. 76 da LDO 2020 (Lei 13.898/19), no entanto, diz que o ato de entrega é caracterizado “no momento da assinatura do convênio”, e “não se confunde com as liberações financeiras”. O propósito dessa disposição mantida nas LDOs foi, aparentemente, o de evitar que a verificação das exigências tenha que ocorrer a cada liberação de recursos.

²¹Ver https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2012/artigo_fim_de_mandato

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

prefixado. A segunda trata do atendimento de situações de emergência e de calamidade pública.

A primeira hipótese 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;
- 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 andamento²², mas existe entendimento de que **deve estar iniciada do ponto de vista físico**²³, do que se depreende a existência, pelo menos em tese, de instalações provisórias e o início das fundações²⁴.

Saliente-se que a AGU revisou o Parecer nº AC-12 da AGU²⁵, que antes admitia a possibilidade de transferência para obras, ainda que não iniciadas. O novo entendimento ficou assim definido:

Deve ser aprovada parcial **revisão do Parecer nº 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. (grifo nosso)

Outra ressalva refere-se ao atendimento de **situações de emergência ou estado de calamidade pública** durante a ocorrência do evento²⁶.

A ressalva permite a transferência de recursos destinados a ações de enfrentamento da Covid-19 e de outros eventos que possam caracterizar situações de emergência e estado de calamidade pública. As programações da União voltadas ao

²² Cumpre salientar que a LDO 2020, 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 2019 tenha ultrapassado vinte por cento do seu custo total estimado (art. 19 da Lei 13.898/2020).

²³ Vide Acórdão nº 25.324, de 07/02/2006, Rel. Min. Gilmar Mendes. A ressalva requer o efetivo início da execução física da obra ou serviço.

²⁴ Meras placas indicativas de obra futura não pode ser considerado como início de execução.

²⁵ Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-71298435>>. Acesso em 14 jul 2020.

²⁶ TSE, CTA nº 1.119, Resolução nº 21.908, de 31/08/2004, relator Ministro Francisco Peçanha Martins.

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

combate dos efeitos da pandemia encontram-se devidamente 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.

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 AGU²⁷, a autorização de repasse de recursos às entidades sem fins lucrativos, embora não sejam vedadas²⁸, “**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”.²⁹

Vale também transcrever as orientações da AGU quanto às condutas vedadas aos Agentes Públicos Federais nas Eleições 2020³⁰:

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 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)**

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Boletim de Jurisprudência 114/TCU.

³⁰ 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

VII. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO PERÍODO ELEITORAL

Da análise realizada para esclarecer os conceitos e a terminologia utilizada no art. 166-A da Constituição, concluiu-se que **as transferências especiais são espécie de transferência voluntária destinada ao repasse de recursos de emendas individuais**, ou seja, despesa **discricionária** transferida pela União aos Estados/DF e Municípios, sem finalidade precisa, prescindindo de convênio ou congêneres, e que passam a pertencer ao ente desde o momento do repasse.

As transferências especiais, assim consideradas, 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 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 da lei eleitoral, em especial quanto à aplicação das ressalvas durante o período de proibição.

Nesse sentido, atente-se que nas transferências voluntárias com finalidade definida, o **repasse 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, deve-se verificar se as **ressalvas** da proibição prevista no art. 73, VI, “a” da Lei Eleitoral se aplicam às transferências especiais.

As hipóteses de permissão de transferência **nos três meses que antecedem o pleito** podem ser agrupadas em duas situações. A primeira refere-se aos recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado. A segunda trata do atendimento de situações de emergência e de calamidade pública.

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

A primeira situação exige o atendimento das seguintes condições cumulativas:

- a) **Obrigação formal preexistente:** diante da inexistência de convênio ou congênere, 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.

Deve-se observar ainda que, especificamente para as eleições de 2020, e para garantir um repasse maior de recursos antes dessas eleições, foi previsto no art. 2º da EC nº 105, de 2020 que, no primeiro semestre de 2020, ficaria assegurado o repasse em montante mínimo equivalente a 60% dos recursos das transferências especiais. Essa garantia não foi estendida para as demais eleições³¹. Como visto, esse percentual de execução financeira foi ultrapassado 2020.

³¹ As LDOs posteriores poderão disciplinar o cronograma de repasses em período eleitoral (vide CF art. 166, § 14).

**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 “voluntárias”.	
	Exceções	Obrigação formal preexistente: e	Permitido.	Não se aplicam as exceções. Transferência independente de convênio/congênera, 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.	

Por essa razão, e diante da falta de garantia quanto ao início da obra/serviço, entende-se que 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 previstas para transferências tradicionais.

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).

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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 início³² 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

³² 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.

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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 preliminar de tema recente que ainda será objeto de indagações e de análise mais aprofundada pelos órgãos competentes.

As transferências especiais são espécie de transferência voluntária destinada ao repasse de recursos de emendas individuais, ou seja, despesa discricionária 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. A denominação de “transferência obrigatória”, para fins de exigência de adimplência do ente, é fruto de confusão terminológica que perdura desde a Lei nº 11.578, de 2007 (ações do PAC). Não altera a sua natureza discricionária (art. 165, § 11, III) destas despesas. Ao contrário das despesas obrigatórias, não existem, nas transferências especiais, critérios objetivos e universais de repartição entre os entes.

As transferências voluntárias realizadas de forma tradicional (art. 25 LRF) ou especial (art. 166-A CF) devem ser 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**, podem implicar 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.

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 eleitoral de recursos transferidos. Uma interpretação literal do inciso VI do art. 73, no entanto, leva à admissão dessa conduta,

Transferência Especial da União no Período Eleitoral

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 início³³ 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, 20 de julho de 2020.

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira / CD

Consultores Designados para elaboração do Estudo:³⁴

³³ 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.

³⁴ 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.
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 da obra/serviço.	Independente de convênio ou instrumentos congêneres. Não há estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc.
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