



ORÇAMENTO PÚBLICO SEMI-IMPOSITIVO PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: DIAGNÓSTICO, PERSPECTIVAS E PROPOSTA DE MUDANÇAS¹

Romiro Ribeiro²

Resumo: Diagnóstico do modelo legal de transferências voluntárias realizadas pelo Governo Federal para os entes subnacionais, em face das recorrentes irregularidades relatadas pelos órgãos de controle. Por que o modelo vem sendo mantido há décadas diante da notória ineficiência? O fim da descentralização tutelada é a solução recomendada pela pesquisa.

Palavras-chaves: convênios, descentralização tutelada, orçamento público

Abstract: Diagnose the model law of voluntary transfers made by the Federal Government to subnational entities in the face of constant irregularities reported by the control institutions. Why has the model been kept for decades regarding the notorious inefficiency? The end of supervised decentralization is the recommended solution.

Keywords: agreements, supervised decentralizations, public budget

1 Introdução

Há anos, órgãos de imprensa e de controle vêm relatando problemas relacionados à ineficiência, desvios de recursos públicos, falta de prestação de contas, amadorismos, entre outras mazelas ligadas às transferências discricionárias de recursos financeiros do Governo Federal para estados, Distrito Federal e municípios. Se tais problemas são conhecidos e recorrentes, importa perguntar por que continuam ocorrendo com a mesma ou maior intensidade? Quais as suas reais causas? Quais as medidas já adotadas para combatê-los? Por que não se mostraram eficazes? Há alternativas mais eficazes?

¹ Este artigo tem por base Monografia apresentada pelo autor no curso de especialização em Processo Legislativo do CEFOR, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, concluído em novembro de 2009.

² Administrador de empresas. Especialista em Administração Pública e em Processo Legislativo. Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. (romiro.ribeiro@camara.gov.br)

O tema é relevante do ponto de vista econômico, social e político. São formalizados, em média, 24 mil convênios a cada ano³. Em 2008, o valor das transferências voluntárias consignado na lei orçamentária correspondia a 64,5% do total dos investimentos autorizados e a quase três vezes (281%) o Programa Bolsa-Família (R\$11,0 bilhões), considerado prioritário pelo Governo Federal.

Abordagens superficiais do tema tendem a concluir que os notórios problemas decorrem de má gestão por parte dos dirigentes dos órgãos repassadores de recursos, falta de qualificação da mão de obra no serviço público, estrutura técnica e pessoal insuficiente. Análise mais percuciente, todavia, revela que essas hipóteses não explicam consistentemente o fenômeno por não serem sustentáveis no longo prazo. É razoável supor que problemas recorrentes, identificados há décadas, teriam sido solucionados pelas sucessivas administrações, de forma planejada, mediante os necessários aportes orçamentários. Como isso não ocorreu, conclui-se que existem fatores de outra ordem que impediram a realização dos investimentos necessários.

2 Aspectos econômicos e políticos das transferências intergovernamentais

As transferências intergovernamentais constituem-se em repasses de recursos financeiros entre os entes de um estado, com base em determinações constitucionais, legais ou em decisões discricionárias do órgão central, com vistas ao atendimento de objetivos específicos (obras de saneamento básico, construção de casas populares, manutenção de creches etc.) ou genérico (desenvolvimento regional).

A literatura econômica registra, todavia, que são passíveis de descentralização diversas ações públicas, ao mesmo tempo em que é muito restrito o conjunto de tributos que pode ser arrecadado de forma eficiente pelos governos subnacionais. O resultado é um desequilíbrio entre receitas e despesas entre os membros da Federação que ficou conhecido pela expressão desequilíbrio vertical⁴. As transferências visam, portanto, corrigir essas distorções.

O fator político das transferências de recursos financeiros encontra ressonância na teoria reconhecida pela literatura como a “Teoria da Conexão Eleitoral” proposta por Mayhew (1974), segundo a qual o comportamento parlamentar dos congressistas nos Estados Unidos tem, como primeiro motor, o desígnio do deputado ou senador de disputar um novo mandato (Cintra e Lacombe, 2007). Cintra e Lacombe (2007) destacam que essa teoria tem sido

3 No período entre 1996 e 2008, o Governo Federal formalizou cerca de 314 mil convênios com os estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, no montante global de R\$221,4 bilhões, conforme dados divulgados pela Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaOrgaos.asp?TipoConsulta=1>>. Acesso em 23 jan. 2009.

⁴ O desequilíbrio horizontal seria aquele resultante das desigualdades regionais entre seus membros.

contestada no Brasil, entre outros, por Figueiredo e Limongi. A visão destes autores focaliza e destaca a importância das estruturas e normas internas do Legislativo, o papel das lideranças como indutoras do comportamento parlamentar.

Independentemente dessas diferentes interpretações, este estudo revelou que, historicamente, cerca de 40% do valor das emendas parlamentares destinam-se a transferências de recursos para estados e municípios⁵.

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

No governo atual, tal controle centralizado está evidenciado na existência de órgão estrategicamente situado na estrutura organizacional da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Parlamentares – com o objetivo de “acompanhar”, “apoiar” e “recomendar” medidas quanto à execução de emendas parlamentares, nos termos do art. 6º do Decreto nº 6.207/2007⁶.

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

O pano de fundo no qual se estabelecem as transferências voluntárias é a execução orçamentária, em especial a execução das emendas parlamentares ao orçamento, individuais e de bancadas. O tema foi abordado consensualmente entre os parlamentares quanto à realidade de que a liberação de emendas é, de fato, instrumento para construção de maiorias de Governo no Parlamento, ao lado da concessão de cargos comissionados. [...] Na verdade, a origem de todos os ilícitos objetos desta CPMI está na execução orçamentária voltada para a composição de interesses políticos. (Relatório Final da CPMI das Ambulâncias, 2006, V.II, p. 702)

Portanto, razões de ordem econômica, social e política justificam e motivam a existência de transferências intergovernamentais.

3 Transferências Voluntárias

3.1 Distorções nas estatísticas oficiais

Nos últimos oito anos (2001 a 2008), o Governo Federal realizou transferências voluntárias de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios no valor de R\$53,6 bilhões.

⁵ Os projetos de lei orçamentária aprovados pelo Congresso Nacional relativos aos exercícios de 2004 a 2009 ampliaram as dotações para essa finalidade, em relação ao projeto encaminhado pelo Poder Executivo, em 80%, 105,6%, 105,5%, 123,9%, 48,7% e 46,5%

⁶ Art. 6º À Subchefia de Assuntos Parlamentares compete: VIII - acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da Lei Orçamentária Anual, e sua adequação aos critérios técnicos e de compatibilização com a ação governamental; (Decreto nº 6.207/2007).

Nesse montante não estão incluídos os convênios formalizados pelo Ministério da Saúde nem os Restos a Pagar inscritos ou pagos anualmente.

A exclusão dos convênios firmados pelo Ministério da Saúde decorre da interpretação, a nosso ver equivocada, do contido no art. 25 da LRF⁷ que excluiu expressamente do conceito de transferências voluntárias os recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Ocorre que, pela metodologia que vem sendo adotada pelo Governo Federal,⁸ são excluídos das estatísticas das transferências voluntárias não só os recursos destinados ao SUS, mas toda a programação do Ministério da Saúde (Órgão 36000).

Com isso, nem os recursos destinados ao SUS nem aqueles transferidos discricionariamente pelo Ministério da Saúde às unidades da Federação são contabilizados nas estatísticas das transferências voluntárias, embora aquele Ministério formalize centenas de convênios a cada ano com as unidades subnacionais ou com entidades privadas sem fins lucrativos, conforme demonstrado na Tabela 1 abaixo. Assim, sob a perspectiva dos órgãos concedentes, observa-se que praticamente todos realizam transferências por meio de convênios aos entes subnacionais e entidades privadas⁹.

Tabela 1 - Convênios Por Órgão Concedente - 1996 a 2008

Órgão	R\$ milhões	
	Quantidade	Valor Conveniado
MINISTÉRIO DO DES. SOCIAL E COMBATE À FOME	17.028	56.853
MINISTÉRIO DA SAÚDE	69.206	36.572
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	85.654	21.725
MINISTÉRIO DA FAZENDA	533	18.814
MINISTÉRIO DAS CIDADES	29.908	17.412
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	819	12.186
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	11.435	11.030
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.261	8.677
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	1.236	5.190
MINISTÉRIO DO TURISMO	12.549	5.116
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	15.153	4.830
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	3.627	4.234
MINISTÉRIO DO ESPORTE	13.794	3.240
MINIST. DA AGRIC. PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	14.744	2.910
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	4.716	2.709
MINISTÉRIO DO DESENV, IND. E COM. EXTERIOR	1.701	2.317
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	4.682	1.977

⁷ Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

⁸ Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, Modalidade de Aplicação 30 e 40, exceto: os programas 903 (transferências constitucionais e legais), 0083 (Previdências Social Básica), Órgão 36000 – Min. da Saúde, Fonte 138 (Cota-parte Compensações Financeiras), Atividade 0E36 (complementação da União ao FUNDEB), Grupo Natureza de Despesa 1(Pessoal). Despesas liquidadas. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp . Acesso em 15 jan 2009

⁹ Dados divulgados pela Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaOrgaos.asp?TipoConsulta=1>>. Acesso em 23 jan. 2009.

Órgão	Quantidade	Valor Conveniado
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	549	1.446
MINISTÉRIO DA CULTURA	7.021	1.345
MINISTÉRIO DA DEFESA	1.628	1.159
MINISTÉRIO DO PLANEJ. ORÇAMENTO E GESTÃO	1.346	949
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	393	940
COMANDO DA MARINHA	264	54
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	22	50
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	49	38
COMANDO DO EXÉRCITO	21	17
COMANDO DA AERONÁUTICA	2	2
Total	315.341	221.793

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

Outra distorção similar ocorre com os Restos a Pagar, pois não identificamos nenhuma explicação para a exclusão desses valores das estatísticas das transferências voluntárias. Na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) consta apenas a informação de que a estatística não contempla os Restos a Pagar.¹⁰ A omissão do valor dos Restos a Pagar distorce a análise da matéria porque uma despesa a ser paga ou transferida no exercício seguinte ao qual estava programada não a descaracteriza e, portanto, não deveria ser excluída das informações estatísticas pertinentes.

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

A Tabela 2 demonstra o total das transferências voluntárias realizadas no período de 2001 a 2008 pelo critério adotado pela STN¹¹ e também com o acréscimo dos Restos a Pagar Pagos em cada exercício. O ajuste elevou as transferências totais do período de R\$53,6 bilhões para R\$78,1 bilhões, ou seja, aumento de cerca de 50%¹².

Tabela 2 – Transferências Voluntárias Realizadas – 2001 a 2008

ANO	ESTADOS/ DF	MUNICÍPIOS	SUBTOTAL	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PAGOS		TOTAL EFETIVO
				R\$ milhões		
				ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS	
2001	3.587	1.969	5.556	1.012	2.022	8.591
2002	2.476	2.194	4.670	1.082	551	6.305
2003	2.406	2.598	5.004	184	302	5.489
2004	2.734	3.010	5.744	434	660	6.838
2005	3.050	3.518	6.568	891	1797	9.255
2006	3.230	4.077	7.307	972	2.708	10.986

¹⁰ Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp. Acesso em 23 jan. 2009.

¹¹ Cf. Nota 7

¹² O ajuste do SUS depende de prévia conceituação das despesas que integram esse Sistema.

ANO	ESTADOS/ DF	MUNICÍPIOS	SUBTOTAL	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PAGOS		TOTAL EFETIVO
				ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS	
2007	4.130	4.377	8.508	3.074	4.183	15.765
2008	4.754	5.559	10.313	2.369	2.265	14.947
	26.369	27.300	53.669	10.018	14.488	78.175

Fonte: STN/MF e SIGA Brasil

3.2 Características do modelo legal

O modelo legal das transferências voluntárias possui três características básicas: formalismo processual, personalismo dos pleitos e descentralização tutelada.

O formalismo processual é traduzido pelo extenso rol de documentos exigidos pela legislação para individualizar e especificar o objeto a ser conveniado, qualificar técnica e juridicamente o interessado, verificar a adimplência tributária e contratual perante órgãos e entidades da União, investigar se estes adotam gestão fiscal responsável, se atendem as normas constitucionais relativas a despesas mínimas com saúde e educação, comprovar a correta aplicação de recursos anteriormente repassados, entre outras exigências. A investigação do cumprimento de cada um desses aspectos exige a elaboração e análise de relatórios, pareceres, planos, projetos, cronogramas, certidões, documentos contábeis, prestações de contas etc. que nem os órgãos repassadores nem os entes beneficiários têm conseguido atender, como será visto na Seção 4.

O personalismo na análise das transferências voluntárias é caracterizado pelo fato de os pleitos serem examinados individualmente, segundo as características de cada empreendimento, beneficiário ou mesmo a iniciativa da transferência, se do próprio órgão repassador ou do Congresso Nacional, por meio de emenda à Lei Orçamentária Anual. Com isso, a análise individual dos pleitos leva em consideração o atendimento das exigências técnicas e legais para a execução descentralizada do programa de governo, mas também critérios subjetivos relacionados ao mérito da proposta, ao autor do pedido, à comunidade beneficiada e à iniciativa da transferência, se do próprio órgão repassador ou do Congresso Nacional. As transferências originadas em emendas parlamentares, por exemplo, têm tratamento diferenciado nos diversos ministérios, tendo, muitos deles, sistemas próprios desenvolvidos para acompanhar essas transferências, como é o caso do Ministério da Saúde¹³ e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁴.

A terceira característica, ou seja, a descentralização tutelada, é a menos óbvia, mas seguramente é a que tem maior impacto na construção do sistema legal que rege as transferências discricionárias de recursos. Por que descentralização tutelada? Porque

¹³ Manual de Cooperação Técnica e Financeira, por meio de Convênios (2008, p. 17), aprovado pela Portaria n.º 1.074/GM, de 29 de maio de 2008.

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

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

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

As evidências do monitoramento espraiam-se por toda a legislação. O art. 10 do Decreto-lei nº 200, de 1967, e o art. 5º do Decreto nº 6.170, de 2007, impõem aos órgãos repassadores que somente promovam transferências voluntárias após a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio. Todos os documentos destinados à instrução da tomada de decisão (projetos, laudos, planilhas de custos etc.) devem ser submetidos à prévia análise e aprovação do órgão repassador dos recursos (arts. 21 e 22 da Portaria Interministerial nº 127/2008). Mas importa perguntar por que o Governo Federal instituiu e mantém modelo legal com estas características diante dos claros sinais de ineficiência e dos recorrentes e graves problemas apontados pelos órgãos de controle.

A análise da legislação reguladora das transferências voluntárias¹⁵ revela que a tutela imposta aos entes subnacionais beneficiados com os repasses decorre essencialmente da necessidade de se dar cumprimento ao princípio constitucional da prestação de contas¹⁶. A tutela e o formalismo processual são os instrumentos utilizados para dar efetividade a esse princípio e ambos condicionam completamente a atuação dos órgãos repassadores e entes beneficiados.

¹⁴ Sistema de Convênios (SISCON), nos termos consignados no Relatório de Gestão (2008), do MDS.

¹⁵ Constituição Federal, Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), Decreto-lei nº 200, de 1967, Lei nº 11.768, de 2008 (LDO 2009), Decreto nº 6.170, de 2007, Portaria Interministerial nº 127, de 2008 e alterações, IN nº 1/2007-STN, entre outras

¹⁶ Art. 70.(...).

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

Portanto, uma solução para as recorrentes mazelas seria investir mais em tecnologia, mais em treinamento, mais contratação de pessoal para analisar e fiscalizar as transferências realizadas, como indica o senso comum. A pesquisa indicou que esta não parece ser a solução mais adequada, como será demonstrado na Seção 6, deste trabalho.

4 Principais problemas detectados nas transferências voluntárias

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

Em 2002, a Corregedoria-Geral da União realizou auditoria com a finalidade de analisar mais profundamente o processo de gerenciamento das transferências de recursos públicos por meio de convênios e contratos de repasse, oportunidade em que constatou descumprimento da legislação aplicável em recursos da ordem de R\$11 bilhões. Passados cinco anos da referida auditoria, o Relatório de Gestão da CGU relativo ao exercício de 2007 registra, novamente, extenso rol de irregularidades identificado pelas fiscalizações por ela promovidas nos programas e ações relativos às transferências de recursos aos estados.

O TCU, por seu turno, há anos vem apontando irregularidades nas transferências voluntárias. O Acórdão TCU n.º 1.936/2003 - Plenário, por exemplo, deliberou pela conversão de vários processos em tomadas de contas especiais em consequência de inspeções realizadas para averiguação de esquema fraudulento para agenciar convênios, manipular licitações e desviar recursos públicos federais em pelo menos trinta municípios do Estado de Minas Gerais. Mais grave ainda, consta deste Acórdão que um número expressivo de convênios, nos quais se encontraram irregularidades graves, havia sido aprovado pelos órgãos concedentes. Esse quadro de irregularidades, caracterizado por análises meramente superficiais, *pro forma*, existência de pareceres com datas posteriores ou incompatíveis com as datas de celebração dos convênios, orçamentos superdimensionados também foi apontado pelo Acórdão TCU n.º 2.261/2005-Plenário.

Mais recentemente, o TCU consignou no Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2006, que as transferências voluntárias têm sido alvo de fundadas críticas quanto aos seus mais diversos aspectos, dentre os quais: baixa efetividade; barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo para liberação de emendas; fomento à montagem de esquemas criminosos objetivando a apropriação de recursos públicos; deficiências e disfunções operacionais.

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

5 Análise dos problemas identificados

5.1 Deficiências de controle dos órgãos repassadores

As deficiências de controle dos órgãos repassadores são responsáveis pela maioria das irregularidades. É em razão delas que convênios são assinados com planos de trabalho e projetos inexistentes ou mal elaborados, as análises técnicas são superficiais, as prestações de contas não são analisadas tempestivamente, e o acompanhamento dos empreendimentos é deficiente, o que estimula a ocorrência de outras irregularidades.

Mas se os problemas são recorrentes, por que não foram resolvidos ao longo destes quase vinte anos? A análise das evidências indica que:

I - analisar e fiscalizar cerca de 24 mil convênios e contratos de repasses anuais, pulverizados em praticamente todos os municípios brasileiros, exige estruturas de recursos humanos, materiais e tecnológicos não disponíveis na administração pública federal;

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

Portanto, dotar a Administração de estruturas de recursos humanos, materiais e tecnológicos compatíveis com os serviços a realizar poderia levar a situação tal que o custo da fiscalização seria superior aos riscos, o que contraria princípio basilar do controle, nos termos expresso no art. 14 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967¹⁷.

5.2 Irregularidades na execução dos planos de trabalho

Muitas das irregularidades mencionadas neste trabalho evidenciam o descompasso entre o planejado e o executado, ou seja, a execução tem-se mostrado incompatível com o formalismo estabelecido pela sistemática vigente. São exemplos desse tipo de irregularidades: os saques dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de

¹⁷ Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

execução do objeto; prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência ou sem previsão legal; realização de pagamentos sem cobertura contratual; execução de objeto diverso do pactuado no convênio; acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos, entre outros.

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

As verbas do citado Convênio nº 864/1994, no valor de R\$ 19.450,36, destinavam-se à aquisição e distribuição à população carente de 5.976 quilogramas de leite e 446 litros de óleo. Ao invés de cumprir este programa de trabalho, o prefeito adquiriu 3.590,4 quilogramas de leite em pó e, com os recursos referentes à contrapartida municipal, comprou cestas básicas para distribuição à população carente, no valor total de R\$10.728,00. O TCU, diante da constatação de desvio de finalidade dos recursos do convênio, aplicou ao responsável multa no valor de R\$4.000,00 e julgou suas contas irregulares com fundamento na legislação vigente¹⁸ (Acórdão nº 2.690/2003 e Acórdão nº 1.126/2005, ambos da Primeira Câmara). Em razão da rejeição das contas do prefeito pelo TCU, o caso foi submetido à Justiça Eleitoral, uma vez que em tais circunstâncias o responsável fica impedido de concorrer a cargos eletivos. A matéria, depois de analisada em primeira instância, foi submetida em grau de recurso ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), onde é objeto do Recurso Especial Eleitoral – RESPE Nº 33.806, sob julgamento.

O caso do município de Conceição do Mato Dentro, embora não tenha, de per si, valor estatístico, revela a natureza do problema ao desnudar suas diversas facetas. Primeiro, um convênio de valor mínimo, em torno de R\$ 20 mil, vem, desde 1994, portanto há 15 anos, movimentando o aparelho do Estado (ministérios, CGU, TCU, TSE), dependendo tempo, recursos humanos e materiais. Segundo, neste caso e em outros similares, sabe-se que não está em jogo o valor financeiro de eventual dano ao erário provocado pelo procedimento apontado como irregular. Em casos assim, o aparato estatal se movimenta para proteger valores e princípios legais inerentes às sociedades democráticas e que, por isso mesmo, não podem ser postos de lado por agentes públicos e privados. Terceiro, não há que se fazer qualquer crítica à atuação e às decisões dos órgãos de controle e da Justiça Eleitoral, pois eles apenas exerceram sua função de exigir o cumprimento da lei, das normas estabelecidas e dos contratos. Esta é premissa básica para o bom funcionamento da sociedade.

¹⁸ Art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443, de 1992, que cuida de "prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial"

A legalidade, a impessoalidade, o formalismo, a publicidade, a obediência a regras e contratos são princípios basilares aos quais estão submetidos agentes políticos e gestores públicos. A obediência a estas regras protege a sociedade de personalismos, voluntarismos e do patrimonialismo, em que não existem fronteiras entre o público e o privado. Entretanto, há que se perguntar se a legislação das transferências voluntárias promove e fortalece a ação conjunta dos entes da Federação, e se tal modelo está em sintonia com os princípios constitucionais da eficiência ou da autonomia dos entes da Federação, nos termos estabelecidos pelos arts. 18 e 37 da Constituição Federal.

Os resultados obtidos neste trabalho indicam claramente que não. Pelo contrário, não parece razoável que os ministérios, órgãos máximos da estrutura governamental, responsáveis pelo planejamento e pelo estabelecimento das macrodiretrizes a serem observadas pelo País nas suas respectivas áreas, façam política pública assinando convênios de R\$20 mil, como no caso relatado, mantendo para si a responsabilidade de fiscalizar integralmente a execução destes empreendimentos, localizados, na maioria das vezes, a milhares de quilômetros das sedes desses ministérios.

6 Sugestão para melhoria do processo de transferências

A Seção 1 demonstrou que existem razões de ordem econômica, política e social para a realização de transferências voluntárias. Em consequência, não é de se esperar que a solução dos problemas identificados neste trabalho passe pela supressão total do mecanismo de transferências.

Solução estrutural como, por exemplo, um novo pacto federativo para redistribuição de tributos e atribuições pode, em tese, minimizar o problema, mas é alternativa de difícil implementação política, pois nem mesmo propostas de reforma tributárias mais modestas, com o objetivo básico de simplificar o sistema, têm logrado consenso para aprovação no Congresso Nacional, como revelam as dezenas de propostas de emendas à constituição ora em tramitação nas Casas Legislativas.

De outro lado, a alternativa representada pela realização de investimentos maciços na capacidade de gestão dos órgãos repassadores e de controle — mais recursos humanos, materiais e tecnológicos — também não se apresenta viável do ponto de vista de prioridade de gastos e também de eficiência das ações de controle, conforme visto na Seção 5.

6.1 Novo modelo de transferências voluntárias

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

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

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

Em síntese, o novo modelo deverá ter as seguintes características:

- 1) transferências do Governo Federal diretamente para fundos multissetoriais de desenvolvimento criados no âmbito dos estados, Distrito Federal e dos municípios **exclusivamente para a execução de empreendimentos em regime de mútua cooperação;**
- 2) os fundos multissetoriais devem apresentar programa de investimentos e desenvolvimento local mediante a integração das ações nas diversas áreas (saneamento, turismo, educação etc.), para um período de três anos, a partir de diagnóstico da realidade econômica e social local e das prioridades definidas pela população;
- 3) revisão anual das metas e prioridades do fundo, com acréscimo de um ano, a cada revisão, de forma a manter o horizonte de planejamento de três anos;
- 4) criação de conselhos para debater as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo multissetorial de desenvolvimento;
- 5) os órgãos federais deixariam de analisar propostas de trabalhos específicas para se concentrarem na análise do plano de desenvolvimento multissetorial apresentado e nos critérios a serem adotados para alocação descentralizada dos recursos, tais como IDH, população, carências estruturais da região, eliminação de gargalos, entre outros;
- 6) flexibilidade na realização dos investimentos. O ente beneficiário tem flexibilidade para retardar ou acelerar cronogramas físico-financeiros dos projetos contemplados desde que, ao final do período considerado, todas as metas tenham sido atingidas;
- 7) os recursos transferidos incorporam-se definitivamente ao patrimônio do ente beneficiário, cabendo a este, aos órgãos de controle interno e externo existentes em cada esfera zelar pela regularidade de sua aplicação, segundo a legislação vigente, assim como já o fazem para os demais recursos orçamentários;

- 8) a falta de cumprimento das metas e objetivos sujeitará os entes subnacionais à devolução dos recursos correspondentes mediante retenção, pela União, diretamente do Fundo de Participação dos Estados — FPE e do Fundo de Participação dos Municípios — FPM, de que trata o art. 159 da Constituição;
- 9) a inclusão das dotações no orçamento destinadas às transferências voluntárias não é obrigatória, mas, uma vez incluídas com a identificação do fundo multissetorial beneficiado, a transferência dos recursos financeiros correspondentes passa a constituir obrigação legal da União para atender ao planejamento do ente subnacional no âmbito do fundo multissetorial de desenvolvimento e assegurar a estabilidade do fluxo financeiro para execução do projeto;
- 10) os recursos de transferências das áreas da saúde e assistência social seriam transferidos direta e exclusivamente para os fundos já existentes nessas áreas¹⁹, para aplicação segundo normas e diretrizes estabelecidas por esses fundos, com os ajustes pertinentes, reservando-se a figura dos convênios para casos especialíssimos.

6.2 Pseudoproblemas da sistemática proposta

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

Pode parecer a alguns que se está empurrando o problema para as unidades da Federação, que teriam menor qualificação técnica ou organizacional para gerir os recursos federais repassados. Pior, estar-se-ia ferindo o princípio constitucional da prestação de contas, ao qual estão sujeitas todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas responsáveis por recursos públicos, como visto na Seção 3.2 deste trabalho.

Mas é falsa essa impressão. Pesquisa realizada nos demonstrativos contábeis das unidades da Federação demonstrou que os recursos originários de transferências voluntárias representam, em média, menos de 5% da receita orçamentária total dos entes da Federação. Com efeito, os dados do *Finanças do Brasil – 2007*, da STN, que contém os demonstrativos contábeis de 5.285 municípios brasileiros, revelam que, em 2007, o volume de recursos originados em convênios formalizados com a União representa, em média, 1% da receita orçamentária total dos municípios com até 25.000 habitantes. Em municípios com mais de 75.000 habitantes esta média cai para 0,66% da receita orçamentária total. A saber:

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

¹⁹ Fundo Nacional da Saúde (FNS) e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS).

	R\$ milhões			
	Nº DE MUNICÍPIOS	RECEITA ORÇAMENTÁRI A TOTAL	RECEITA DE CONVÊNIOS	%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 25.000 habitantes	4.124	45.981,2	462,7	1,0%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ENTRE 25.001 e 50.000 habitantes	620	21.409,6	191,9	0,9%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ENTRE 50.001 e 75.000 habitantes	188	13.230,8	72,0	0,5%
MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 75.000 habitantes	353	131.436,4	867,9	0,6%
TOTAL	5.285	212.058,2	1.594,6	0,7%

Fonte: FINBRA – 2007 – MF/STN

Esses dados são consistentes com os balanços consolidados da União, elaborados pela STN, em cumprimento ao art. 51 da LRF. Segundo o Demonstrativo de Receitas e Despesas relativo ao período de 2003 a 2007, as receitas de transferências da União e suas entidades para os municípios, a título de convênios, correspondem a apenas 1,8% do total de suas receitas. Em relação aos Estados e ao Distrito Federal, esta relação cai para apenas 0,26%²⁰. Resultados semelhantes também podem ser encontrados no Relatório Perfil e Evolução das Finanças Municipais (2008), elaborado pela STN, que analisou os demonstrativos contábeis de 3.572 municípios, no período de 10 anos (1998-2007).

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

Portanto, negar-lhes competência para gerir esta pequena parcela de recursos é negar-lhes competência para gerir os demais 95% dos recursos colocados à sua disposição por determinação legal ou constitucional, o que equivaleria a refutar o princípio federativo, a autonomia administrativa, financeira e política de cada ente da Federação, cláusulas pétreas da Carta Magna.

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

²⁰Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Consolidacao_Contas_publicas.xls>. Acesso em: 15 julho 2009

As evidências identificadas também desmistificam a ideia de que o Governo Federal possui capacidade técnica e de gestão superior à dos entes subnacionais, pelo menos na escala em que vem operando. Pelo contrário, os órgãos federais têm demonstrado extremas deficiências para planejar, analisar e fiscalizar os recursos descentralizados, conforme demonstrado na Seção 5.

De outro lado, transferir recursos federais para os governos locais e exigir prestação de contas de forma simplificada, bem como estimular o controle social, por meio da instituição de conselhos locais, não é inovação, mas prática já adotada pelo governo, sobretudo na área de educação²¹ e na realização de investimentos.²²

A implantação de um novo modelo de transferências voluntárias exigirá alteração constitucional e edição de lei específica para regular as transferências.

A alteração constitucional seria pontual e teria por objetivo: a) estabelecer que os recursos financeiros transferidos discricionariamente de uma para outra unidade da Federação incorporam-se ao patrimônio da beneficiária para todos os efeitos, cabendo-lhes, portanto, verificar a regularidade de sua aplicação; b) o descumprimento de metas e objetivos pactuados com o ente transferidor sujeitará o ente à devolução dos recursos correspondente mediante retenção diretamente dos recursos do FPE ou FPM.

Essas alterações teriam por fundamento os princípios da autonomia financeira e política dos entes da Federação, da eficiência do serviço público e da prestação de contas à sociedade, o que coloca o cidadão beneficiário do gasto público como principal agente de fiscalização. A nova sistemática não afasta apoio técnico, atuação conjunta ou mesmo a possibilidade da formalização de convênios, sobretudo em projetos de grande vulto ou de singular complexidade.

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

De um lado, perdem os parlamentares por não poderem mais apresentar emendas para projetos específicos ou nominar entidades beneficiárias dos recursos, uma vez que os

²¹ Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE; Programa Brasil Alfabetizado; Auxílio Financeiro para Fomento às Exportações; Programa de Aceleração Econômica – PAC; ações de defesa civil; Fundo Nacional da Saúde (FNS) e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS)

²² Medida Provisória nº 387/2007 (Lei nº 11.578/2007) Programa de Aceleração Econômica (PAC). De maneira inusitada, uma vez que esse Programa trata de despesas tipicamente discricionárias, o Poder Executivo estabeleceu que as transferências para estados, DF e municípios para atender o PAC seriam tratadas como “transferências obrigatórias”. Com esse artifício, o Poder Executivo simplesmente afastou a aplicação de toda a legislação que rege a formalização de convênios e contratos de repasse para adotar mecanismos mais simplificados e ágeis de operação e prestação de contas.

investimentos estarão previamente definidos nos planos de desenvolvimento multissetorial. De outro, ganham pela obrigatoriedade de execução dos recursos alocados no orçamento, libertando-os da discricionariedade do Poder Executivo.

Do lado do Poder Executivo, a impositividade da execução orçamentária e financeira dos recursos destinados aos fundos multissetoriais de desenvolvimento pode vir a ser interpretada como enfraquecimento do instrumento hoje disponível para obter ou manter o apoio político, representado pelas emendas orçamentárias, conforme visto na Seção 2 deste trabalho. Esse é o potencial problema político a ser superado.

7 Conclusão

Os problemas identificados na pesquisa demonstram um quadro grave de descontrole da gestão dos recursos financeiros transferidos discricionariamente para as unidades da Federação. Diversas evidências obtidas na pesquisa comprovam a hipótese do trabalho no sentido de que o modelo legal das transferências voluntárias é o principal responsável pelas recorrentes irregularidades identificadas pelos órgãos de controle.

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

Análise dos balanços contábeis dos municípios, conforme consignado na Seção 6.2, revelou que o valor das transferências voluntárias destinado aos municípios, conquanto relevantes e até mesmo imprescindíveis para os entes, representam algo em torno de 5% do total das receitas orçamentárias das unidades da Federação.

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

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

A ideia central do mecanismo sugerido para aperfeiçoar a sistemática compreende a valorização do planejamento subnacional, o fim do personalismo e da descentralização

tutelada, a criação de fundos multissetoriais de desenvolvimento no âmbito de cada ente para a execução de empreendimentos em regime de mútua cooperação, e possibilidade de retenção de recursos do FPE e FPM, na hipótese de não cumprimento das metas ajustadas, entre outras medidas, conforme detalhado na Seção 6.

Referências

BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. *CPMI das Ambulâncias: destinada a apurar as denúncias envolvendo a 'Operação Sanguessuga', realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a Saúde. Relatório Final*. 2006. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/comissoes/default.asp?origem=CN>. Acesso em: 26 maio 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de Cooperação Técnica e Financeira, por meio de Convênios*, aprovado pela PORTARIA Nº 1.074/GM de 29 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.fns.saude.gov.br>. Acesso em 14 abril 2009.

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

- BRASIL. *Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008*. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao.html>>. Acesso em 5 jul. 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.126/2005 – TCU – 1ª Câmara*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=8>>. Acesso em: 10. ago 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.188/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=1 &dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.936/2003 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1 &dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.261/2005 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=1 &dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.690/2003 – TCU – 1ª Câmara*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7>>. Acesso em: 10. ago 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 347/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 641/2007 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 10. ago 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 788/2006 – TCU - Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 10. ago 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2006*. Brasília: TCU, 2007. 360 p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2007*. Brasília : TCU, 2008. 447 p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2008*. Brasília : TCU, 2009. 431 p.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 33.806*. Relator Ministro Eros Roberto Grau. Agravo Regimental em Agravo Regimental. Registro de candidato. Prefeito. Rejeição de contas. Convênio. Julgamento pelo TCU. Irregularidade insanável. Inelegibilidade configurada. Município de Conceição do Mato Dentro (MG). Diário da Justiça Eletrônico de 18/06/2009, p. 22 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/internet/jurisprudencia/inteiro_teor_blank.htm>. Acesso em: 5 jun. 2009.
- CINTRA, Antônio Octávio, LACOMBE, Marcelo Barroso. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (org). 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. 493 p.
- MAYHEW, D, Congress: *The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press, (1974).
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

RIBEIRO, Romiro. *Estudo nº 12/2009 – Orçamento Semi-Impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e proposta*. Câmara dos Deputados. 2009. Disponível em: < <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009>> Acesso em 5 dez 2009.

Artigo recebido em: 10/02/2010

Artigo aceito para publicação em: 13/04/2010