

# Transferências Especiais Ganham ‘Variante Estadual’ e Avançam sobre 6 Estados Brasileiros<sup>1</sup>

**Paulo Sérgio Correa da Silva Júnior<sup>2</sup>**

Ao menos 6 estados da federação constitucionalizaram uma ‘variante’ das emendas de transferências especiais em suas constituições. A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte foi ágil. Replicou a nova versão da emenda impositiva 5 dias após os congressistas promulgarem, no dia 12 de dezembro de 2019, a Emenda Constitucional nº (EC) 105, de 2019, adicionando-a ao artigo 166 da Constituição Federal.

As outras ‘variantes’ estaduais vieram na sequência: Minas Gerais (20 de dezembro de 2019), Mato Grosso (6 de abril de 2020), São Paulo (18 de maio de 2021), Santa Catarina (1º de julho) e de Roraima (7 de julho). Os legisladores estaduais reproduziram, nos capítulos de suas constituições dedicados ao orçamento e às finanças públicas, até mesmo as anomalias tanto do ponto de vista do controle social (indefinições sobre a quem cabe fiscalizar) quanto também do federalismo fiscal (alocações indiferentes à LDO) associadas as transferências especiais.

Das 6 emendas constitucionais consultadas, nas páginas oficiais dos governos e legislativos estaduais, Mato Grosso e Roraima foram os únicos estados a apresentarem um antídoto para distorções originais das transferências especiais.

Os legisladores mato-grossenses e roraimenses estabeleceram, de modo expresse, nas respectivas normas jurídicas, o papel dos tribunais de contas e órgãos de controle interno, como responsáveis por monitorar e fiscalizar as emendas destinadas pelos deputados estaduais aos municípios. Um avanço para as finanças públicas.

1 Texto publicado, como “Transferências especiais se multiplicam nos Estados: dispositivos dão um protagonismo aos legislativos nunca antes visto no processo orçamentário”, em “Valor Econômico”, <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/transferencias-especiais-se-multiplicam-nos-estados.ghtml>, em 13 ago. 2021.

2 Jornalista. Email: paulocorrea@poderpolitico.com.br.

DIAGNÓSTICO - A EC 105, de 2019, instituída pelos deputados e senadores, foi criada com objetivo de alocar diretamente, nas contas das prefeituras, recursos oriundos do Orçamento Geral da União, sem necessidade de estabelecer convênios ou instrumentos congêneres. A transferência especial, nos orçamentos dos estados, é uma espécie de mutação da 'cepa original' criada na esfera federal.

MUTAÇÃO - Tais dispositivos concedem um protagonismo às casas legislativas nunca antes visto na história do processo legislativo orçamentário do país. Se combinados, a representação estadual e federal, poderão tomar decisões alocativas à revelia dos planejamentos orçamentários, em sintonia com sua conexão eleitoral, remodelando-se a 'troca' com gestores locais. Contexto que pode afetar a impessoalidade das decisões alocativas.

Esse protagonismo dos legislativos deve ser refletido do ponto de vista do nosso sistema representativo, já que existe, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadência social dos chefes locais (LEAL, 1975, p. 32). Essa troca é uma centrifugação, entre poderes públicos democráticos e clientelismos de chefes locais e regionais.

IMPREVISIBILIDADE – A justificativa dos deputados, ao promulgarem suas emendas constitucionais, não inova. Apenas repercute a narrativa dos congressistas em estabelecer uma nova dimensão distributiva. Na maioria das vezes, não identificáveis e controversas do ponto de vista da efetividade social, nas comunidades que financiam tais escolhas, nos ciclos orçamentários.

Diante desta 'nova variante', é importante refletir se decisões alocativas dos deputados estaduais correspondem às preferências dos votantes.

A inquietação mais potente recai, sobre o avanço, para as unidades federativas, do caráter antissistêmico e com elevado potencial de cultivo de clientelas patrocinadas por emendas parlamentares.

O grau de incerteza, em virtude da elevada taxa de discricionariedade de tais alocações, reforça os riscos de imprevisibilidade, ou seja, em contrariedade à gestão fiscal responsável, que previne riscos e corrige desvio (art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Contradição também evidente. diante da determinação do art. 169, § 1º, da Constituição, que prescreve como antídoto ao descontrole o atendimento aos princípios do planejamento e da transparência orçamentários.

Como vislumbrei, em artigo publicado na Revista Fórum (Imprevisíveis, transferências especiais desafiam o planejamento orçamentário), os congressistas enxertaram as transferências especiais no cabedal do pacto federativo, com intuito de esvaziar a percepção negativa da sociedade sobre este novo tipo de emenda. A narrativa vitoriosa agora ganhou rápida disseminação.

CONTRAPONTO - Contudo, é ponderado salientar que a descentralização dos recursos é instrumento importante, na redução das desigualdades regionais, sublinhando-se assim uma responsividade dos eleitos. O Consultor de Orçamentos da Câmara dos Deputados, Dayson Pereira Bezerra de Almeida (O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares), reflete, em artigo, sobre a dificuldade do governo central de obter informações, para a entrega dos bens públicos ajustados as preferências locais, enquanto os parlamentares associados aos gestores locais tendem a promover um bem-estar social mais efetivo em virtude da sua superioridade informacional.

Os congressistas alegam que as emendas impositivas individuais levam, em média, 5 anos para execução. Já a transferências especiais são instantâneas. O que levou o Assessor de Orçamento, Romero Arruda, a cunhar o termo 'pix orçamentário' em seu artigo "Nova Jabuticaba brasileira cria espécie de 'Pix Orçamentário'".

Contudo, há a preocupação com transparência e o controle. A Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Virgínia de Angelis, chama atenção deste ponto, em seu artigo "Transferências especiais: O descontrole do orçamento obscuro no STF". "Acontece que não há evidências de que a celeridade, na descentralização de recursos da União, para os entes, por si só, implica entregas mais ágeis e alinhadas ao interesse público.", avalia a autora. Esses especialistas, integrantes do curso de pós-graduação em Orçamento Público do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal, refletiam esse binômio celeridade x efetividade, a partir da EC 105, de 2019.

Agora, a 'variante' estadual merece ser alvo de atenção. Assim como o seu reflexo, do ponto de vista eleitoral, em 2022.