

Vedação de Transferências Voluntárias como Sanção à Renúncia de Receitas Tributárias

Jair Eduardo Santana

Leonardo Augusto Rodrigues Borges

O que são *transferências voluntárias* e como se operacionalizam? Qual a dimensão de eventual sanção na modalidade *vedação de transferência voluntária*, já que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal _ LRF _ excepciona os casos onde ela não se aplica (educação, saúde e assistência social)? Em quais hipóteses pode ocorrer a sanção falada? Uma vez firmado o instrumento respectivo para a transferência voluntária e ocorrente determinada hipótese legal, pode haver *suspensão* dos "repasses"? É possível a reabilitação do faltoso para continuar recebendo transferências voluntárias? A renúncia de tributos gera a sanção aqui tratada (e em quais condições)?

1. INTRODUÇÃO

1. A nova roupagem dada às receitas públicas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal _ LRF -, tem suscitado inúmeros questionamentos, a principiar pelo próprio debate em torno da (in)constitucionalidade do artigo 11 respectivo, perpassando, como não poderia deixar de ser, junto ao setor da conseqüente sanção ali prevista (a vedação de transferências voluntárias para a pessoa política)¹.

2. De fato, pergunta-se com freqüência: **(a)** é significativa a sanção correlata, já que a própria LRF excepciona a sua incidência nas hipóteses de recursos ligados à educação, saúde e assistência social? **(b)** o dispositivo não fere a Constituição Federal agredindo a autonomia de pessoas políticas? Como obrigá-las à tributação, se inexistente o "dever" de fazê-lo? Ou será, em contrário, que não se trata de mera "faculdade"? **(c)** a sanção será aplicada aos ajustes de repasse já celebrados ou a proibição é voltada - tão somente para os novos instrumentos? **(d)** Como é que se daria eventual reabilitação em caso de aplicação da sanção aqui falada?

3. Analisar e desvendar tais questões e outras daí decorrentes é o objetivo deste estudo. De outra parte, registremos de logo que a presente oportunidade pareceu-nos própria também para desenvolver um esclarecimento mais detalhado de questões que cercam a problemática das transferências voluntárias, nem sempre bem compreendidas pelos operadores e usuários das regras jurídicas correspondentes.²

4. Já dissemos em outro escrito, ao pontuar aspecto extranormativo voltado para a inserção da LRF em nosso meio, que uma determinada arquitetura financeira vem sendo desenhada em todo o Planeta, aderindo a ela dezenas de países. Quer-se, no geral, prevenir crises e estabelecer-se linhas de socorro para aqueles que deste necessitarem. Ao lado desse *modelo mundial* há uma contrapartida que chega a ser pedagógica e vem sendo alardeada em tom de generalidade. As nações devem estabelecer para suas economias transitivas um sistema que esteja assentado em *normas, responsabilidades* e estruturas financeiras mais *sólidas*. Apanhado por essa *grande onda*, o Brasil implantou dito regime, como parte de um grande plano, e colocou na ordem normativa vigente a Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal Lei, ao regular a Constituição brasileira de 1988 (artigos 163 a 169), impõe uma gestão fiscal (captação e gerenciamento de recursos públicos) responsável, baseada em princípios que podem ser considerados, hoje, universais para o trato da *república (coisa pública)*: a própria *responsabilização* e *transparência*. Como consequência das *normas* trazidas pela *arquitetura financeira moderna*, a Lei Fiscal cuida do estabelecimento das sanções ditas pessoais e estruturais (ou institucionais). Estas estão, em regra, na própria Lei Complementar nº 101; ao reverso, aquelas (as pessoais) encontram-se noutros diplomas normativos^{3 4}.

5. Importa-nos aqui referenciar as sanções que, por descumprimento do Código de Gestão Fiscal _ a LRF _ incidam diretamente sobre o órgão, afetando a estrutura ou a "unidade" incumbida da aplicação da norma, em nada interferindo no aspecto da responsabilização individual. Tais punições revestem-se de extrema gravidade porque, além de tudo, ainda irradiam efeitos reflexivamente sobre os cidadãos que se encontram vinculados àquela estrutura institucional.

6. De modo resumido, a LRF trouxe como sanções estruturais: (a) vedação de transferências voluntárias, (b) vedação na obtenção de garantia, (c) vedação na contratação de operações de crédito, (d) retenção de transferência constitucional e (e) limitação de empenho e de movimentação financeira.

7. Cada uma das sanções possui seu arquétipo genérico explicitado na própria lei de regência, merecendo aclarar que a sanção referida no item (e) anterior, a limitação de empenho e de movimentação financeira, foi alvo de apreciação jurisdicional, não dispondo de eficácia no presente momento. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar _ em sede liminar _ a ADIn nº 2.238-5, proposta pelo PC do B, PSB e PT, entendeu ser inconstitucional o disposto no § 3º do artigo 9º da LRF. Importante ressaltar que, não obstante o dispositivo aqui citado esteja desprovido de eficácia, a sanção pessoal correspondente prevista no artigo 5º, inciso III, da Lei nº 10.028/00 não foi atacada (o que gera um debate sobre a eficácia dessa sanção pessoal, tendo em vista a decisão liminar mencionada).

8. Mas avancemos sobre a sanção que tem significação para nós neste estudo: a vedação de transferências voluntárias, estudando-a em pontos que nos interessam.

2. O SIGNIFICADO DA SANÇÃO (TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA) E SUAS HIPÓTESES DE OCORRÊNCIA

9. A própria LRF, em tom que permite raciocínio *a contrario* para delimitar-se o núcleo da sanção, escreve o conceito (normativo, portanto) de transferência voluntária dizendo, em resumo, ser operação de entrega de recursos (repasses) de um ente político para outro (de uma estrutura para outra, se preferirmos) que não decorra de determinação constitucional ou legal⁵. Explica-se a *semântica* pelo *signo* com boa margem de precisão, ao dizer-se que tais operações são *voluntárias*, posto não haver determinação constitucional ou legal para tanto.

10. Visando a comodidade do leitor, deixamos transcrita a regra posta no artigo 25 da LRF que trata do tema:

"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."

11. As condições e exigências para o recebimento de transferências voluntárias igualmente estão sedimentadas nas letras da LRF e, por certo, encontrar-se-á na ordem jurídica vigente outras normas que operacionalizam o mecanismo (assim, por exemplo, as normas baixadas pela Secretaria do Tesouro Nacional _ STN _ nº 01, de 15 de janeiro de 1997; nº 01, de 1º de fevereiro de 1999; nº 01, de 13 de março de 2000 e; nº 01, de 04 de maio de 2001).

12. Importante dizer a esta altura, que as transferências voluntárias, ao contrário do que se ouve apregoar, se traduzem em cifras muito significativas. De fato,

"dados dos últimos 3 anos mostram que o Governo Federal tem repassado importante soma de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, da ordem de R\$ 11 bilhões anuais, considerando-se tão somente as transferências voluntárias e as transferências legais na área de educação."⁶

13. Veja-se, a esse respeito, os dados inseridos no SIAFI quanto ao volume de transferências voluntárias realizadas em 1997 (quadros 1 e 1.1), em 2000 (quadros 2 e 2.1) e a posição parcial daquilo realizado no ano de 2001, excetuando-se o mês de dezembro (quadros 3 e 3.1). Atentar, ainda, para a elevação das transferências voluntárias ocorridas nos últimos anos e a sua distribuição relativamente a Estados e Municípios em 1997(quadro 4) e em 2001 (quadro 4.1).

14. Globalmente, verifica-se que foram repassados, por meio de transferências voluntárias, R\$ 3,939 bilhões em 1999, R\$ 4,661 bilhões em 2000 e R\$ 3,937 bilhões em 2001 (resultado parcial até o mês de novembro)⁷. Por aí se vê que não é nada desprezível o aspecto quantitativo decorrente de eventual aplicação de sanção que resulte na vedação de transferências voluntárias, mesmo a despeito da aparentemente inofensiva exceção desenhada no §3º do artigo 25 da LRF⁸:

"§3º. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social."

15. Considerando os valores repassados pelos Ministérios afins às ações de educação, saúde e assistência social (órgãos gestores: Ministério da Educação, Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Saúde), observa-se, no ano de 2001, a seguinte proporcionalidade:

- Para Estados e DF: **35,39%** das transferências voluntárias escapariam à possibilidade de sanção, por se ajustar ao disposto no § 3º do art. 25;
- Para os Municípios: **88,08%** das transferências voluntárias escapariam à possibilidade de sanção, por se ajustar ao disposto no § 3º do art. 25.

16. A conclusão a que chegamos é a de que, não obstante a exceção do § 3º do art. 25 da LRF, os valores que restam são, ainda, muito representativos, quanto a possibilidade de sanção. Situaram-se na ordem de R\$ 2,389 bilhões em 2000 e R\$ 1,816 bilhão em 2001 (resultado parcial até novembro).

17. Aspecto curioso foi introduzido pelo § 7º do art. 34 da LDO da União para 2002 (Lei nº 10266/2001). Na forma de uma interpretação autêntica, houve uma limitação do campo de incidência do § 3º do art. 25 da LRF: somente não serão suspensas as transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social quando Estados, Distrito Federal ou Municípios incidirem nas hipóteses previstas no art. 11, parágrafo único, art. 23, §3º, I, art. 31, §2º, art. 33, §3º, art. 51, §2º, art. 52, §2º e art. 55, §3º, da Lei Complementar nº 101/2000.

18. Mas há mais um dado. Existe norma constitucional dispendo sobre a suspensão de verbas federais e estaduais. É o art. 169, § 2º (acrescentado pela Emenda Constitucional nº19/1998), que trata do não-cumprimento do limite da despesa total com pessoal. Portanto, ocorrendo *in concreto* tal hipótese, poderão ser suspensas quaisquer transferências voluntárias, mesmo as relativas às ações de educação, saúde e assistência social.

19. Chegada a oportunidade de dizer que a sanção em estudo poderá materializar-se em diversas hipóteses, a saber:

Hipóteses de ocorrências da sanção estrutural na modalidade vedação de transferências voluntárias	Fundamento legal na Lei de Responsabilidade Fiscal para a vedação de transferências voluntárias
Não instituir, prever ou arrecadar efetivamente os impostos respectivos	Art. 11, parágrafo único
Não adequar os gastos com pessoal ao art. 20 da LRF, no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso	Art. 23, § 3º, I
Exceder o limite de despesas de pessoal no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão, referidos no art. 20 da LRF	Art. 23, § 4º
Não observar diversas exigências ⁹ , além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias	Art. 25, § 1º

Não retornar a dívida consolidada ao limite a ser observado, no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso	Art. 31, § 2º
Não efetuar o cancelamento, não amortizar ou não constituir reserva específica (para devolução) na lei orçamentária, quando operação de crédito for realizada com infração da LRF.	Art. 33, § 3º
Não encaminhar ao Poder Executivo da União, nos prazos especificados, as contas relativas ao exercício anterior	Art. 51, § 2º
Não publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)	Art. 52, § 2º
Não publicar, até trinta dias após o encerramento do qua- drimestre a que corresponder, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	Art. 55, § 3º
Não observar a limitação com pessoal estabelecida para os entes que se encontravam, em 1999, acima dos limites estabelecido na LRF	Art. 70, parágrafo único

20. A visualização do quadro-resumo mostra a magnitude do tema, mas esclarecemos novamente que nossa proposta aqui é tratar de modo geral das transferências voluntárias e, a um só tempo, averiguar aquela hipótese sancionatória decorrente de eventual ofensa ao parágrafo único do artigo 11 da LRF [10](#), cuja transcrição é necessária:

"Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferência voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos."

3. CONSTITUCIONALIDADE DA SANÇÃO (PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 11 DA LEI

RESPONSABILIDADE FISCAL)

21. A apreciação do artigo 11 supra não poderia ser feita senão a partir de aspectos relativos à sua conformidade ou inadequação em face da Constituição Federal.

22. Escritores que têm se manifestado sobre a matéria possuem ponto de vista destoante do nosso¹¹. Não concordamos que o artigo 11 da LRF esteja maculado de inconstitucionalidade.

23. Certo é que o legislador constituinte, no art. 145 da CF/88, utilizou a expressão "poderão instituir" (tributos). Mas, isso, por si só, não quer significar que se pretenda atribuir uma faculdade. Mais adiante, limitadamente a impostos, na atribuição de competência a cada ente, nos arts. 153, 155 e 156, utilizou-se do termo "competete à (aos) (...) instituir imposto(s) sobre (...)".

24. Pela filologia gramatical, é assente que o termo "competência" possui dois significados distintos:

i. Atribuição, no sentido de repartição de tarefas, excluindo competências alheias, e;

ii. Deveres.

25. É nesse último sentido que iremos nos deter.

26. Tivemos a honra integrar, como autor, a primeira Obra que o País conheceu sobre a LRF (*Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000). Já naquela ocasião imaginávamos, valorando os próprios fundamentos da Constituição Federal e vazando nossa interpretação na busca pela realização dos objetivos declarados por nossa República (artigos 1º a 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), que o Estado tem, não o simples *poder* de tributar, mas, o *dever* de fazê-lo, porquanto não se realizam atividades materiais desejadas pelo povo sem o correspondente recurso financeiro. O raciocínio parece-nos simples. Se o Estado está incumbido de realizar *justiça social, erradicar a pobreza, eliminar desigualdades, promover o bem de todos e, enfim, dar a todos certas utilidades e comodidades*, por meio genérico da prestação de serviços públicos (em sentido largo), não se poderá admitir raciocínio diverso.

27. Tal idéia decorre da própria organização estatal. O modelo de sociedade politicamente organizada não prescinde da atividade tributária estatal. Se se quer escolas, rodovias e ruas asfaltadas, serviços públicos eficientes, etc, são necessários recursos e, para isso, deve haver a correspondente receita tributária. A tributação é, pois, atividade que precede à realização e concreção dos fins estatais. Sendo os fins estatais cogentes, a tributação, que é o instrumento de realização destes, também deverá sê-lo.

28. Muito embora a LRF seja alvo de ADIns, atrevemonos a enfatizar a posição assumida outrora, lembrando que "o dinheiro é, acertadamente, considerado como elemento vital do organismo político, uma vez que o mantém vivo e em atividade, habilitando-o a cumprir suas funções essenciais... se houver deficiência nesse particular, ocorrerá um dos seguintes malefícios: ou o povo ficará sujeito a contínuos saques, em substituição a um modo mais convincente de atender às necessidades públicas, ou o governo mergulhará em fatal atrofia, não tardando muito a perecer". (Publius. *Federalist paper*. Nova Iorque, outubro de 1787 a abril de 1788).

29. Diante de todos esses aspectos, não se pode, hodiernamente, admitir que a competência tributária seja uma faculdade. Alguns autores, enfatizando as características do conceito "competência", quais sejam, privatividade, indelegabilidade, incaducabilidade e inalterabilidade, concluem pela possibilidade do ente da federação dispor desse poder de instituir tributos. Nesse sentido:

"A regra de competência não é poder-dever, senão que poder-faculdade. Os legisladores **podem instituir ou não** os tributos que lhes foram dados pela constituição, como de resto podem limitá-los a determinadas pessoas, atos e situações (previsão de incidência estrita) (...)." ¹² [Grifo nosso]

30. Essa análise, no nosso entender insuficiente, procede a uma interpretação constitucional pela ótica positivista clássica. Não é mais possível a aplicação pura e simples de métodos desenvolvidos no âmbito do direito privado para extrair o sentido e alcance de normas constitucionais (no caso em exame, as regras atributivas de competências previstas nos arts. 145, 153, 155 e 156 da CF/88). Requer-se, de um hermeneuta, um trabalho muito mais refinado: é preciso visualizar o direito por meio de regras e, também, sob o enfoque dos princípios. Estes são, da mesma forma, normas. Não são simples exortações morais. Os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 1º e 3º da CF/88 têm de ser levados em consideração na análise das normas constitucionais. Sob essa ótica, mais voltada a princípios do que especificamente sobre a regra de competência, não se poderia admitir que o ente da Federação deixasse de instituir e efetivamente cobrar os tributos de sua competência.

31. Não se deve esquecer que a tributação exercida pelo Estado é bifronte, ora envolvendo a atividade legislativa de instituição de tributos, ora a atividade administrativa de fiscalização e arrecadação dos mesmos. O que queremos afirmar é que a ordem imposta pelo dispositivo em análise dirige-se tanto aos gestores (agentes da administração pública enquanto Poder Executivo) quanto aos membros do Poder Legislativo.

32. Isso tudo para preservar os princípios na boa gestão dos recursos públicos que, insistimos, servem fundamentalmente para custear os fins estatais.

33. Mas o cerne da questão ainda não foi, por nós, debatido: a autonomia. Sendo o Brasil uma República Federativa, há uma necessária descentralização política que implica ordens jurídicas distintas: A federal e a federada. Como decorrência de uma discriminação rígida de competências, a União detém o atributo da soberania, enquanto os Estados-Membros e municípios são autônomos, aplicando-se-lhe o disposto nos arts. 25 e 30 da CF/88, que prevêem a capacidade de auto-organização e de auto-regulação através da criação de ordenamento jurídico próprio ¹³.

34. Porém, a autonomia que reflete a ausência absoluta de hierarquia entre as pessoas políticas de direito público não afasta a necessária hierarquia normativa que existe no sistema jurídico. Todo e qualquer diploma normativo infra-constitucional deve guardar consonância com as normas constitucionais.

35. Pelo que desenvolvemos até aqui, não é o art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 que estabelece restrições ao pleno exercício da competência tributária (entendendo esta como mera

faculdade) mas a própria Constituição, por meio de suas normas, incluídos nestas os princípios. Ou seja, a essência, a raiz ou substrato, como queiram, do art. 11 (e seu parágrafo único) da LRF está assentada na própria CF/88, que deve ser lida, para o caso, de modo sistemático e jamais isolado.¹⁴ Portanto, não há que se falar em inconstitucionalidade.

36. Dizer-se que o art. 11 da LRF impõe uma sanção e obriga à tributação, sendo inconstitucional porque fere a autonomia de pessoa política é, com o devido respeito, argumento falho. Até mesmo porque esquece-se que a pessoa política incumbida de tributação poderá não fazê-lo, bastando que a renúncia atenda o disposto em Lei (art 14 da LRF). Há, sim, faculdade de conceder incentivos e benefícios fiscais, porém, agora, que seja de forma transparente. Ou seja, é suficiente que se justifique à luz das circunstâncias fáticas, e das hipóteses legais, a impropriedade da ação tributária da pessoa política. Mesmo porque tais mecanismos extrafiscais podem trazer grandes benefícios, tais como produção de postos de trabalho, incentivo a um desenvolvimento regional em áreas economicamente pobres, desconcentração industrial, aumento da produção e mesmo aumento da receita tributária como consequência do estabelecimento de novas empresas.

37. O argumento de fundo que pusemos, sacado da própria inteligência dos princípios e regras constitucionais, posto frente a uma interpretação constitucional que homenageie o Estado Democrático de direito enquanto vetor condensado numa constituição de cunho declaradamente antropológico (a CF de 1988), já impunha ao ente da federação o dever de tributar e bem gerir os recursos públicos. Agora a regra infraconstitucional (LRF) apenas reafirma o sentido da não-facultatividade de exercício do poder tributante.

38. Dessa forma, pensamos relevante deixar consignado que a palavra "poderão" inserida no art. 145, caput, da CF/88 não pode ser lida no sentido de permissão-faculdade. Imaginar assim é legitimar raciocínio que autoriza o governante a manejar arbitrariamente a competência legislativa tributária, até mesmo em seu próprio benefício e com fins eleitoreiros.

39. Ou então, as transferências voluntárias estariam sendo utilizadas como instrumento ou modo de compensação à renúncia fiscal, o que não deve ser aceito, de acordo com o raciocínio que aqui desenvolvemos.¹⁵

40. O expediente inserido no art. 14 da LRF dá mais sentido ao que dizemos porque, no mínimo, torna transparente a ação governativa que antes ficava escondida em setor nem sempre bem intencionado.

41. Igualmente significativo para reforço do que se afirma é que se busca agora, com maior densidade, a efetiva arrecadação de tributos, obrigando-se ao combate de evasão e sonegação fiscal, bem assim a cobrança de dívida ativa (art. 13, LRF).

4. INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA JÁ CELEBRADOS E A REABILITAÇÃO

42. A esta altura já se pode dizer que uma vez que a pessoa política descumpra o caput do art. 11, a sanção de vedação de transferências voluntárias está apta a ser aplicada.

43. A lei simplesmente veda a realização das transferências voluntárias (art. 25, caput). No nosso entender, tanto não podem ser lavrados e contratados novos ajustes, como podem ser suspensos aqueles que já se encontram em execução. Essa inteligência é obtida, além do Estatuto de Gestão Fiscal e da LDO/2002 (Lei nº 10266/2001), por meio das diversas Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional que regem a matéria. Iremos nos deter em quatro delas, quais sejam, as de nº 01/1997, 01/1999, 01/2000 e 01/2001. Para chegarmos a tal conclusão iremos detalhar analiticamente os pontos que nos interessam.

44. A IN/STN nº 01/1997, em seu art. 1º exige o convênio¹⁶ ou Portaria Ministerial (incorporando o Plano de Trabalho e Termo de compromisso) para qualquer execução descentralizada que envolva transferência de recursos. Excetua-se da obrigatoriedade de formalizar estes instrumentos relativamente complexos¹⁷ os casos em que lei específica discipline a transferência de recursos.¹⁸

45. Isso não significa que obrigatoriamente as transferências voluntárias tenham de ser formalizadas através de convênio. Nas razões do veto dado ao inciso II, §1º do art. 25 da LRF, está consignado que a exigência de convênio contrariaria o interesse público, pois há diversos outros institutos jurídicos que poderiam viabilizar tal desiderato. Ali são citados, além do convênio, o ajuste e o contrato.

46. A IN/STN nº 01/2001, que regulamenta as exigências para transferências voluntárias, discrimina, em seu art 1º, os possíveis meios de concretização de tais recursos:

i. Convênios;

ii. Acordos;

iii. Ajustes

iv. Demais instrumentos congêneres.

47. Além desses, há também o contrato de repasse, instrumento utilizado para transferência de recursos financeiros da União para Estados, Distrito Federal ou Municípios, por intermédio de instituição ou agência financeira oficial federal (Decreto nº1819/1996)¹⁹. Ressalta-se que tal contrato é equiparado à figura do convênio e deve observar, no que couber, as disposições da IN/STN nº 01/1997 (art. 39, parágrafo único).

48. O fato é que as transferências voluntárias são, em sua grande maioria, instrumentalizadas através de convênios. Isso interessar-nos-á para saber em que momento incidirá a sanção do art. 11 da LRF.

49. Prosseguindo em nossa análise, foi criado, pela IN/STN nº 01/2001, um subsistema do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) chamado **Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para estados e municípios (CAUC)**, destinado a registrar os entes que cumprem as exigências da referida instrução normativa e, por via reflexa, as exigências da LRF. As unidades gestoras farão o registro no CAUC daqueles entes beneficiários que entregarem a documentação completa, habilitando-os à realização de convênios. Complementarmente será alimentado por informações de

diversos órgãos, notadamente tribunais de contas e Banco Central do Brasil.

50. Os entes que não cumprirem os dispositivos da LRF poderão ter a baixa de seu registro no CAUC.

51. Justamente tal registro está afeto aos aspectos que nos interessam mais diretamente, quais sejam, o momento no qual será concretizada a sanção e a respectiva reabilitação:

a) Momento: De modo geral, poderá ser aplicada a partir da entrada das informações nos registros do CAUC. Assim, a sanção poderá recair ao tempo da celebração do convênio ou nas respectivas liberações das parcelas de recursos (arts. 7º e 8 da IN/STN 01/2001). Porém, para a sanção do parágrafo único do art. 11 da LRF (além de outras hipóteses) não será assim. A LDO de 2002 (Lei nº 10266/2001) preceitua que tal requisito será verificado unicamente no ato de assinatura do convênio (§3º do art. 34); portanto, a sanção não poderá ser efetivada nas futuras liberações de recursos.²⁰

b) Reabilitação: De modo geral, na data do cumprimento das exigências, sejam legais ou de outras fontes, de acordo com art 3º, §2º, da IN/STN nº 01/2001. No caso em exame (parágrafo único do art. 11, LRF), não poderá recair a sanção após a assinatura do convênio (§3º do art 34 da Lei nº 10266/2001), portanto, não há que se falar em reabilitação.

52. Quer-nos parecer, portanto, que os beneficiários de recursos de transferências voluntárias devem se acautelar tanto antes de pleitear transferências voluntárias como durante a fase de execução do projeto em relação à renúncia de seus impostos, tratando bem o tema receita pública. Assim não agindo, certamente estarão impedidos de acessar tais recursos, sendo-lhes vedada a transferência, pouco importando se ajuste já foi contratado (no sentido de formalizado) ou não.

Anexos ao texto²⁰

Quadros:

1

1.1

2

2.1

3

3.1

4

4.1

Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional:

01, de 15 de janeiro de 1997

01, de 1º de fevereiro de 1999

01, de 13 de março de 2000

01, de 04 de maio de 2001

¹ Necessário ressaltar que outros diplomas normativos trazem semelhante sanção. É o caso, por exemplo, da Lei nº 9717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em seu art. 7º, inciso I, está expresso que o descumprimento das regras ali estabelecidas implicará na suspensão das transferências voluntárias. Tal hipótese legal foi regulamentada pelo Decreto nº 3788/2001, que estabelece o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) como condição para a realização das transferências voluntárias. A Portaria nº 2346 de 10 de julho de 2001, do Ministério da Previdência e Assistência Social, em seu art. 5º, determina que o CRP será exigido, nos casos de transferências voluntárias, a partir de 01 de novembro de 2001. O prazo estabelecido neste artigo foi prorrogado nos termos da Portaria nº 3.699, de 26 de novembro de 2001, art. 1º, para **31 de março de 2002**. Prazo esse que gerará (e já está gerando) graves transtornos para a adequação dos regimes previdenciários próprios à lei nº 9717/1998, em várias administrações estaduais e municipais brasileiras. De acordo com dados do Ministério da Previdência e Assistência Social do dia 1º/02/2002, em seu *site* oficial na Internet, 9 Estados estão em situação irregular e portanto não obtiveram o CRP. São eles: São Paulo Minas Gerais, Santa Catarina, Amapá, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Também nas capitais brasileiras, 6 delas estão em situação irregular: Rio de Janeiro, Goiânia, Belém, Cuiabá, Rio Branco e Manaus.

² Concentraremos nossas atenções às transferências voluntárias provenientes da União, mesmo porque, em valores, superam em muito as restantes transferências voluntárias. Mas devemos mencionar que diversos Estados estão positivando exigências constantes da LRF para possibilitar a transferência de recursos aos municípios. Por exemplo, a Resolução da Secretaria Executiva do Gabinete do Governador do Rio de Janeiro nº 031, de 18 de maio de 2001, exige observância às normas dos art. 14, 15, 16 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000 como condição ao repasse de recursos do Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (Decreto nº 28308/2001). Isso é uma clara demonstração da efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal, que já escapa aos limites da órbita federal.

³ É necessário ressaltar a importância do tema em matéria eleitoral, no que se refere ao

dispositivo previsto no art. 73, inciso VI, alínea "a" da Lei nº 9504/97 (com redação dada pela Lei nº 9840/99), onde se prevê a proibição de realização de transferência voluntária nos três meses que antecedem o pleito. A sanção para o descumprimento é a cassação do registro ou diploma.

⁴ Ressaltamos que a não observância da sanção estrutural (vedação de realização de transferências voluntárias) pode acarretar severas conseqüências aos titulares de mandato eletivo. Assim, as normas da Lei nº 10028/00 que alteraram o Decreto-Lei nº 201/67 em seu art. 1º, inciso XXIII (tal norma expressamente dispõe que tal conduta é crime de responsabilidade, mas, na verdade trata-se de tipificação de crime comum) e a Lei nº 1079/50 em seu art 10, item 12 (crime de responsabilidade contra a lei orçamentária). No mesmo sentido, o partido que receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de autoridade ou órgãos públicos, (ressalvadas as dotações do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário) estará sujeito a sanções de suspensão da participação no fundo partidário por um ano (art 36, II da Lei nº 9096/95). Além disso, pode haver a eventual caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro (responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades). Para um melhor estudo sobre as sanções ditas pessoais vide SANTANA, Jair Eduardo. *Os Crimes de responsabilidade fiscal tipificados pela lei 10028/00 e a responsabilidade pessoal do administrador público*. São Paulo: Editora NDJ, 2001.

⁵ Apesar de o art. 25 especificar os recursos destinados ao SUS, entendemos que houve um equívoco legislativo, pois estes são também transferências que decorrem da própria lei. Confira, a propósito, o teor das leis nºs 8080/1990 e 9452/1997 e do Decreto nº 1232/1994.

⁶ SARAIVA, Iram. *Transferências de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal - orientações fundamentais*. Brasília: TCU, dezembro de 2000.

⁷ As informações sobre Transferências Voluntárias obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) são o resultado da subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências. Não estão incluídos no cálculo os valores relativos à rubrica "Restos a Pagar" e os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS).

⁸ Além dessa exceção há o art. 26 da Medida Provisória nº 2176-79, de 23/08/2001 pelo qual fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objeto de registro no CADIN e SIAFI, ficando dispensados da apresentação de certidões exigidas em leis, decretos e outros atos normativos, salvo quanto aos débitos junto ao INSS.

⁹ Assim enfrentando a questão, possibilita-se entendimento exemplificativo de uma sanção cujos contornos, fisionomia, conseqüências e operacionalização poderá servir como parâmetro para as demais hipóteses das quais decorra a aplicação da sanção em estudo. Mais adiante tornaremos ao estudo das transferências voluntárias, noutra dimensão.

¹⁰ v.g., GRUPENMARCHER, Betina Treiger. *Lei de responsabilidade fiscal, competência tributária, arrecadação e renúncia*. "in" *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

¹¹ NAVARRO COÊLHO, Sacha Calmon. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Ed. Forense, 4^a edição: Rio de Janeiro, 1999, p. 432.

¹² Além disso é necessário lembrar as hipóteses de competência material comum (previstas no art. 23, CF/88) e de competência legislativa concorrente (principalmente o art. 24 e, ainda, art. 21, XX e XXI; art. 22, incisos IX, XXI, XXIV, e XXVII, e 146, IV além de outras mais, todas na CF/88).

¹³ Insistiremos nisso adiante: apanhar-se, isoladamente, o vocábulo *poderão* escrito no artigo 145 da Constituição Federal para fincar premissa interpretativa é ignorar todos os demais vetores que guiam e sustentam o Estado brasileiro no plano físico-geográfico e orgânico (divisão espacial e orgânica do poder político).

¹⁴ Nesse sentido: NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Convênios e transferências voluntárias da União, Comentários à respeito da Instrução Normativa nº 01, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 04 de maio de 2001*.

¹⁵ Vejamos a definição de convênio, no âmbito da administração pública federal, expressa no §1º do art. 1º da IN/STN nº 01/1997: "... instrumento, qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação..."

¹⁶ O convênio poderá realizar-se mediante termo simplificado, na hipótese em que o valor da transferência for igual ou inferior ao previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8666/1993 (corrigido na forma do art. 120 do mesmo diploma legal); e, qualquer que seja o valor, quando o conveniente, ou destinatário da transferência for órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual ou municipal ou do Distrito Federal (IN/STN nº01/1997, art. 9º).

¹⁷ É o caso da transferência direta a Estados, municípios e unidades executoras de escolas públicas, possibilitada pela então vigente Medida Provisória nº 1979-17, de 6 de abril de 2000. Essa modalidade de "transferência automática" (e que não é forma de transferência voluntária) tem sido utilizada nos repasses de recursos destinados a programas na área de educação, em especial, o Programa Nacional de Alimentação Escolar _ PNAE - e o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE. O convênio seria, para essa finalidade, um entrave burocrático que obstacularizaria, em diversos aspectos, a obtenção de recursos, notadamente por município "de pequeno porte".

¹⁸ Esse instrumento vem sendo utilizado pelo Governo Federal predominantemente para execução de programas sociais nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana e de programas relacionados à agricultura. Os principais órgãos e entidades responsáveis pelos programas executados com a participação de instituições financeiras oficiais são: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento

Agrário e do Abastecimento, INCRA, INDESP e Fundo Nacional de Saúde.

¹⁹ Devemos ressaltar que, no nosso entender, em matéria de transferências voluntárias, não têm eficácia os dispositivos previstos no art 3º, §3º, 4º e 5º da IN/STN nº 01/1997. Ali está regulado que não se exigirá a comprovação de regularidade para liberação de parcelas, nem para aditamentos, exceto se tratar de convênio plurianual (quando se exigirá a comprovação de regularidade no início de cada exercício). Isso não será mais possível, diante de normas específicas e ulteriores (Lei nº 10266/2001, art. 34, § 3º e IN/STN nº 01/2001).

²⁰ Eventualmente tais anexos estarão simplesmente referenciados e não acompanham o presente trabalho.

Como citar este conteúdo na versão digital:

Conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

SANTANA, Jair Eduardo; BORGES, Leonardo Augusto Rodrigues. Vedação de transferência voluntárias como sanção à renúncia de receitas tributárias. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 12, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=7601>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

Como citar este conteúdo na versão impressa:

Conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

SANTANA, Jair Eduardo; BORGES, Leonardo Augusto Rodrigues. Vedação de transferência voluntárias como sanção à renúncia de receitas tributárias. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 12, p. 1445-1451, dez. 2002.