



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 223760/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR

Ação Cível Originária 1.972 – AL

Relator: Ministro **Teori Zavascki**

Autor: Estado de Alagoas

Ré: União

ACÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. FINAN-
CEIRO. LIMITES CONSTITUCIONAIS. INVESTIMENTO
MÍNIMO. SAÚDE E EDUCAÇÃO. FECEP. CÔMPUTO.
POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE. ESTADO-MEMBRO.
IRREGULARIDADES. EX-ADMINISTRADORES. LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL. TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS. FACULTATIVIDADE.

1 – Há interesse da parte na discussão da inscrição no Siafi, ainda que haja outra pendência que, por si só, impeça a tomada de crédito ou a celebração de convênio com outro ente da federação.

2 – As obrigações de investimento constitucionais dizem respeito a órgãos e entidades da administração pública, portanto, a mudança de governantes ou administradores não pode obstar os efeitos próprios e institucionais delas derivados.

3 – Não está presente o risco alegado, pois não suspende a restrição cadastral os repasses obrigatórios e os voltados a áreas sensíveis.

4 – A destinação constitucional dos valores referentes ao fundo de combate à pobreza não obsta a sua inclusão no conceito de Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, para fins de verificação do investimento mínimo em saúde e educação.

5 – Parecer pela improcedência do pedido deduzido pelo autor.

Trata-se de ação cível originária proposta pelo Estado de Alagoas em face da União, cuja controvérsia atine ao cômputo dos valores designados ao Fundo Estadual de Combate à Erradicação da Pobreza (FECEP – art. 79 a 83 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) para a definição da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, com consequências para a definição dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços estaduais de saúde e educação (arts. 198 e 212 da Constituição Federal).

Entende o autor indevida a inserção dos valores para tal fim, considerada a atribuição constitucional de dotação orçamentária específica, sujeita à vinculação exclusiva, inclusive vedados repasses a municípios. Salaria que o conceito e abrangência da receita pública e derivadas, por ser questão de Direito Financeiro, demanda lei complementar, e apenas por tal via poderia a União obter o reconhecimento da inclusão dos montantes do fundo em uma dessas categorias.

Deferida liminar, foi interposto agravo pela União, contrarrazoado, mas ainda não apreciado.

A União apresentou contestação, aduzindo a falta de interesse de agir ante a ausência de necessidade, dado que seria mantida a inscrição por motivos diversos ao trazido pelo autor; a natureza consultiva do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências

Voluntárias; a necessidade de considerar-se a verba nos cálculos dos investimentos sociais mínimos, tendo em conta também o art. 29 da Lei Complementar 141/2012; a inexistência de direito ao recebimento incondicionado das transferências voluntárias de recursos federais.

Em peça intitulada “contrarrazões à contestação”, o Estado rebate os argumentos da União e acresce entender equivaler a vedação dos repasses voluntários a sanção política, com excesso de meios executórios. Reputa afrontado o princípio da intranscendência das sanções, ante as medidas de responsabilização já tomadas. Destaca ser a Lei Complementar 141/2012 anterior ao presente caso e diz que a interpretação a ela conferida se afastaria da intenção legal na criação do Fundo.

Apresentadas as alegações finais, os autos vieram à Procuradoria-Geral da República para a confecção de parecer.

Esses, em síntese, os fatos de interesse.

Preliminarmente, é relevante verificar a competência desse Supremo Tribunal Federal para o conhecimento e julgamento da presente ação, na forma do art. 102, I, f, da Constituição Federal¹.

1 Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; [...]

O litígio estabelecido entre o Estado de Alagoas, de um lado, e a União, de outro, tem por centro a inclusão daquele como entidade inadimplente

Sem dúvida, diante dos poucos recursos alocados nos diversos entes integrantes da federação brasileira pela sistemática de repartição de receitas tributárias constitucionais, a dependência financeira criada pelas transferências voluntárias da União, ainda que por meio de suas entidades descentralizadas, e os efeitos produzidos pelas restrições administrativo-financeiras impostas ao Estado autor levam a crer na existência de potencial tensão entre os entes políticos em questão, apto a gerar desequilíbrios no particular modelo constitucional brasileiro de federalismo e, em consequência direta, suscitar a competência da Corte Suprema para, no exercício da sua atribuição de Tribunal da Federação, sanar a presente controvérsia.

Esse é o atual posicionamento jurisprudencial da Corte Suprema:

CAUC – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO PIAUÍ [...] RISCO À NORMAL EXECUÇÃO, NO PLANO LOCAL, DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE – LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO – POSSIBILIDADE, NA ESPÉCIE, DE CONFLITO FEDERATIVO – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO

TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.

A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, “f”), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes. [...]

(AC 3.389 MC-Ref, Relator Min. CELSO DE MELLO, *DJe*-169 28 ago 2013)

Instalada a competência da Corte, convém analisar as questões processuais e de mérito.

A preliminar da falta de interesse de agir invocada pela União não merece acolhida. Como cada inscrição do Estado decorre de uma individual e determinada situação de fato, revela-se adequado o ajuizamento de ação que busque a suspensão de cada registro isoladamente.

Contudo, no mérito, o pleito do autor não merece guarida.

Em relação às condicionantes legais para a efetivação das transferências voluntárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige

para o cumprimento do repasse de verbas na modalidade voluntária a regularidade fiscal do ente federado que irá receber a soma de recursos da União:

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.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: (...)

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

[...].

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

Esse o quadro legislativo, o argumento do autor de que a inscrição no Siafi/Cauc tem de ser cancelada em razão das irregularidades detectadas haverem sido cometidas na gestão do governo anterior não pode prevalecer, já que admitir que a cada troca de governo sejam suspensas as limitações ao repasse de verbas federais, impostas por malversação, desvio ou irregularidades na aplicação de recursos vai de encontro à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 25, § 1º) e à própria noção de responsabilidade fiscal, elemento basilar no modelo republicano de Estado.

Os gestores e administradores que *presentam* as partes podem ser alterados a qualquer momento sem qualquer prejuízo aos direitos e deveres constitucionais dos órgãos e entidades. Com efeito, as sanções institucionais devem prevalecer nos casos de desrespeito ou inadimplemento, ainda que outro seja o administrador do órgão ou o gestor da execução do instrumento.

Por outro lado, as transferências voluntárias compreendem a entrega de recursos correntes e de capital, de um ente para outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, com exceção daqueles que decorram de determinação constitucional, legal ou destinados ao SUS.

Por essa razão e previamente ao recebimento dos recursos federais, o beneficiário da transferência voluntária deve comprovar (i) a regularidade no pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor; (ii) a inexistência de pendências quanto à prestação de contas de recursos já recebidos e (iii) a obediência aos limites constitucionais para gastos com educação e saúde, além daqueles relativos a dívida, despesas com pessoal e restos a pagar. Não há qualquer exceção em nosso ordenamento jurídico que contemple a mudança de governantes como causa apta ao encerramento da inscrição desabonadora.

Outra alegação do autor, atinente à continuidade dos serviços de maior relevo social, também não procede. É necessário observar

que o legislador infraconstitucional permitiu que os repasses voluntários para a implementação de ações nas áreas de saúde, educação e assistência social sejam efetivados independentemente do atendimento dos diversos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal².

Assim, além de possuir recursos próprios para o atendimento das necessidades dos seus cidadãos e de contar com as transferências obrigatórias previstas na Constituição Federal, o Estado não se depara com qualquer restrição legal para o repasse voluntário de recursos no que se refere às áreas mais sensíveis do serviço público prestado à população.

No tocante ao cômputo dos valores atinentes ao fundo, alega o demandante a inconstitucionalidade do conceito de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais adotado pela União, pois não constante de lei complementar, assim como o caráter vinculado dos recursos que compõem o fundo.

De fato, o artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe sobre a instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no plano federal, estabelece as finalidades dos recursos referentes ao mencionado Fundo, estatuinto que tais recursos serão aplicados *em ações suplementares de nutrição, habitação,*

2 Art. 25. [...] § 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.

educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

O artigo 82 do ADCT se ocupou da regulamentação dos Fundos de Combate à Pobreza instituídos no âmbito estadual, distrital e municipal, estabelecendo inclusive os recursos que lhe serão destinados. Eis a redação do mencionado dispositivo:

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)”.

Vigora, na ordem constitucional pátria, o princípio da não-vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos e despesas, conforme o disposto no art. 167, inciso IV, da CF/88. Partindo dessa

premissa, observa-se que as exceções a esse princípio, enumeradas no referido dispositivo, devem ser interpretadas restritivamente, dada a sua natureza excepcional.

Desse modo, em face dessa natureza excepcional, observa-se que a simples destinação constitucional de recursos, em certa medida estabelecidos pela própria legislação estadual, a Fundo que se destina a combater a pobreza e as desigualdades sociais não implica na impossibilidade de parcela desse valor ser utilizada em ações sociais. Ao contrário: explicitamente constam como ações para investimento as referentes a saúde e educação.

Com efeito, a leitura do dispositivo constitucional acima transcrito não permite concluir que o acréscimo de 2% na alíquota do ICMS sobre produtos e serviços supérfluos, na forma definida pelo parágrafo 1º de seu texto, tampouco as demais receitas instituídas pelos Estados para complementar o aludido Fundo, na forma do *caput*, não possam ser considerados para os fins indicados na petição inicial.

Na verdade, a única regra de expressa exceção trazida pelo aludido parágrafo foi a da não necessidade de repasse aos municípios de 25% dessa arrecadação adicional.

A interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional sinaliza no sentido de ser possível a consideração utilização de tais recursos para os fins indicados na petição inicial, eis que o

ganho de disponibilidade deve reverta-se em melhoria geral do quadro de prestação de serviços sociais tidos por compulsórios pelo constituinte. A redação trazida no art. 29 da Lei Complementar 141 apenas reforça tal conclusão.

Ante o exposto, o parecer é pela improcedência do pedido deduzido pelo autor.

Brasília (DF), 22 de setembro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/LCF