

*José Maurício Conti*

C T C		
ANO	2 Financeiro	
P	T	Fis. 08

*Federalismo Fiscal e  
Fundos de Participação*

2001

editora  
*Juarez de Oliveira*

impedindo-o de participar de licitação na Administração Pública Federal por até cinco anos (LOTCU, art. 46).

*g) multa*

Nos casos em que o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57). A decisão do Tribunal que resultar em multa têm eficácia de título executivo extrajudicial, e independe de inscrição na dívida ativa (CF, art. 71, § 3º, c.c. art. 585, VII, do CPC e art. 1º da LF 6.822/80).

Além das sanções aplicáveis pelo Tribunal de Contas da União, ora mencionadas, há também sanções de diversas naturezas aplicáveis por outros órgãos. A começar dos demais Tribunais e Conselhos de Contas, cujas competências são análogas à do TCU.

O descumprimento de qualquer norma por parte de servidor público permite a aplicação das penalidades previstas para sua respectiva atuação funcional, como as que vêm previstas no estatuto dos servidores públicos civis da União e demais diplomas legais que regulam o funcionalismo público de forma geral.

Especificamente relacionada aos fundos de participação está a regra do art. 85, § 1º, do Código Tributário Nacional. Este dispositivo determina que as autoridades arrecadoras façam o respectivo repasse no prazo máximo de 30 (trinta) dias, independentemente de ordem das autoridades superiores, sob pena de demissão. O art. 3º, § 2º, da Lei Complementar n. 63, de 1990, traz previsão semelhante, sujeitando o infrator a ser pessoalmente responsabilizado.

Há ainda a sanção prevista no art. 9º do mesmo diploma legal, que prevê, para o estabelecimento oficial de crédito que infrinja a norma, as sanções aplicáveis aos estabelecimentos bancários que deixam de cumprir saques de depositantes.

A malversação de recursos de Fundos de Participação pode configurar ainda, dependendo do caso concreto, ato de improbidade na administração e ato que atente contra a lei orçamentária, os quais caracterizam crime de responsabilidade do Presidente da República (CF, art. 85, V e VI) e do Governador do Estado (Constituição do Estado de São Paulo, art. 48, V e VI).

### **3.7. Retenção de recursos dos Fundos de Participação**

Os Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e, principalmente, os Fundos de Participação dos Municípios, têm uma importância

fundamental nas finanças das unidades subnacionais previstas na organização do Estado brasileiro. Os Fundos de Participação dos Municípios chegam a representar a principal fonte de receitas de inúmeros municípios brasileiros, como já mencionado anteriormente.

A autonomia financeira destas unidades passa, pois, a depender dos recursos destes Fundos. Por esta razão, há necessidade de se estabelecerem mecanismos que assegurem o fiel cumprimento da Constituição no tocante ao repasse de verbas para os Fundos e destes para as unidades beneficiárias.

O art. 160 da Constituição dá esta garantia ao estabelecer que "é vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos".

Há, no entanto, exceções à regra, com a previsão constitucional da possibilidade de não efetuação dos repasses previstos, retendo-se-os nas hipóteses expressamente mencionadas na Carta, o que tem gerado polêmica.

A seguir serão analisadas as questões relacionadas a este tema.

### *3.7.1. Previsão constitucional e legal da retenção de recursos dos Fundos de Participação*

O parágrafo único, inciso I, do art. 160 da Constituição já prevê expressamente exceção à regra estabelecida no *caput*: "A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias".

Dispositivo semelhante pode ser encontrado em textos de Constituições anteriores, de modo que não é uma novidade da atual Carta. A Constituição de 1967, em seu art. 26, com a vedação que lhe foi dada pelo Ato Complementar 40, de 1968 (ratificado pelo Ato Institucional 6, de 1969), em seu § 1º, alínea d, já condicionava a entrega dos recursos dos fundos de participação "ao recolhimento dos impostos arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e à liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da Administração Indireta para com a União, inclusive em decorrência de prestação de garantia".

A Constituição de 1988, inicialmente, dispunha que "essa vedação não impede a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos" (art. 160, parágrafo único). A Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993, alterou a redação para incluir as autarquias, ficando com a redação atual (acrescida de alteração promovida pela Emenda Consti-

tucional n. 29, de 13.9.2000), na qual a União e os Estados podem condicionar a entrega dos recursos ao pagamento de seus créditos e dos créditos de suas autarquias, ampliando assim a possibilidade de retenção dos repasses. Esta mesma Emenda ainda introduziu o § 4º no art. 167, a ser mencionado a seguir.

Outra possibilidade pela qual o repasse de recursos pode ser obstado encontra fundamento no art. 167, IV, e § 4º, da Constituição vigente. Este dispositivo constitucional veda expressamente "a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, prevista no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo" (art. 167, IV). O § 4º permite "a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, *a e b*, e II, para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta".

No art. 57 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição vigente encontramos também referência à possibilidade de bloqueio de recursos dos Fundos de Participação. Este artigo tratou dos débitos dos Estados e Municípios relativos às contribuições previdenciárias até 30 de junho de 1988, estabelecendo regras para o parcelamento desta dívida. O § 4º previa a seguinte condição: "Descumprida qualquer das condições estabelecidas para concessão do parcelamento, o débito será considerado vencido em sua totalidade, sobre ele incidindo juros de mora; nesta hipótese, parcela dos recursos correspondentes aos Fundos de Participação, destinada aos Estados e Municípios devedores, será bloqueada e repassada à previdência social para pagamento de seus débitos".

A Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social), prevê, no art. 56, que a inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social) é condição necessária para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos dos Fundos de Participação, cabendo às referidas pessoas políticas apresentar as comprovantes de recolhimento das contribuições ao INSS referentes aos 3 (três) meses imediatamente anteriores ao mês previsto para a efetivação do repasse.

A Lei n. 8.620, de 1993, que trata do custeio da previdência social, em seu art. 10, permitiu o parcelamento de débitos, junto à Seguridade Social,

de empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Poder Público. Mas exigiu, como condição para a celebração do acordo, que, no caso de empresas ligadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, houvesse a interveniência destes, oferecendo as respectivas parcelas do FPE ou FPM, conforme o caso.

Constata-se, portanto, existirem várias hipóteses pelas quais os recursos dos Fundos de Participação podem ser bloqueados, retidos ou dados em garantia, medidas que, em sendo efetivadas, impedem a chegada dos valores aos cofres públicos inicialmente beneficiários.

São exceções à regra do art. 160, *caput*, da Constituição, e devem ser analisadas com cuidado, pois, como já se fez notar anteriormente, há várias pessoas políticas cuja autonomia financeira têm seus alicerces nos recursos dos Fundos de Participação. Qualquer desvio destes recursos compromete o exercício desta autonomia, no mais das vezes aniquilando-a inteiramente.

### 3.7.2. Operacionalização da retenção dos recursos

A retenção de recursos dos Fundos de Participação envolve a participação de diversos órgãos e setores da Administração Pública Federal, dependendo da natureza dos débitos não saldados pelo órgão beneficiário, os quais justificarão o bloqueio do repasse.

Os débitos regularmente inscritos na Dívida Ativa da União, em não sendo pagos, motivarão o bloqueio das transferências por meio da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

No caso de débitos relativos ao PASEP, o órgão responsável é a Secretaria da Receita Federal (SRF).

O INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social) atua quando há inadimplência de débitos previdenciários.

Os Tribunais de Contas promovem a retenção nos casos em que apure irregularidades ou nas hipóteses de não cumprimento de suas determinações.

O Ministro Homero Santos, do TCU, chama a atenção para esta situação: "Os recursos do FPE/FPM podem ser bloqueados, nos termos do previsto no art. 160, parágrafo único, da Constituição Federal, que condiciona a entrega dos recursos aos Fundos de Participação à regularização de débitos junto ao Governo Federal e suas autarquias. Quem determina o bloqueio é a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, quando se tratar de dívida dos Estados/Municípios junto à União, ou suas

autarquias (débitos para com o PASEP, INSS, FGTS, Dívida Ativa.), ou, ainda, nos casos de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas ou de não cumprimento de determinações desses Tribunais (...)”<sup>113</sup>.

Uma vez efetivada a retenção, os recursos ficam mantidos em depósito no Banco do Brasil, à ordem da União.

Administrativamente, para obter a liberação da verba, a pessoa política que teve seus recursos retidos deve regularizar a situação junto ao órgão responsável pela administração do débito que deu origem à retenção, o qual deve comunicar o Banco do Brasil sobre a normalização da situação e liberar o valor para o 1º dia útil subsequente.

### 3.7.3. A retenção dos recursos, sua vinculação para o pagamento de dívidas e o princípio federativo

Dada a situação de dificuldade financeira que assola grande parte dos Estados e Municípios, não é incomum que a União proceda ao bloqueio das cotas a serem repassadas por não terem os beneficiários saldado suas dívidas.

E isto acaba gerando questionamentos, muitas vezes na esfera judicial, sobre o exercício desta prerrogativa prevista no texto constitucional.

Isto porque, como já mencionado, a retenção destes recursos, no mais das vezes, pode levar à completa aniquilação da autonomia financeira e, por consequência, da autonomia da unidade cujo recurso foi retido. E, sem autonomia, não está presente um dos requisitos indispensáveis à manutenção do equilíbrio federativo.

No início de 1999, isto veio a ocorrer em fato que provocou repercussão na mídia, em face dos bloqueios promovidos pela União de recursos a serem repassados aos governos estaduais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o que motivou inclusive processos judiciais envolvendo referidas unidades da federação e a União (PET 1654/99, PET 1662/99 e PET (AgRg) 1.665-MG).

Como o Brasil constituiu-se sob a forma de uma República Federativa (Constituição Federal, art. 1º, *caput*), sendo a forma federativa do Estado cláusula pétreia (idem, art. 60, § 4º, I), a possibilidade de retenção de recursos destinados a unidades subnacionais pelo governo central deve ser compatível com esta forma de organização do Estado.

113. O Tribunal de Contas..., p. 284.

Esta questão tem se mostrado controversa.

Nas manifestações do Poder Judiciário vê-se que tem sido admitido o uso desta faculdade inserida nos dispositivos constitucionais ora referidos. Neste sentido já se manifestou o STJ ("A extinção das quotas do Fundo de Participação, enquanto não atendidos os débitos do Município para com a autarquia previdenciária federal, encontra apoio no art. 160 da Constituição Federal, com a alteração que lhe foi introduzida pela Emenda Constitucional n. 3/93"<sup>114</sup>), bem como o TRF da 1ª Região ("1. A vedação de bloqueio do FPM para atender a débitos da municipalidade não é absoluta, havendo exceções já introduzidas no ADCT. 2. O art. 57 do ADCT já autorizava o bloqueio para atender a débitos parcelados e não pagos. 3. Introdução do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 3/93, para consagrar-se em definitivo a possibilidade de coacta cobrança, pelo bloqueio do FPM"<sup>115</sup>).

A polêmica recentemente levantada pelo Estado de Minas Gerais, que entrou em litígio judicial com a União, gerou manifestações doutrinárias contrárias à possibilidade de uso desta faculdade. O jurista Fábio Comparato, em parecer exarado a pedido da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais, é enfático: "Admitir-se a compensação de dívidas entre unidades componentes da federação, como se se tratasse de relações jurídicas privadas, significa, a todas luzes, atribuir às partes o poder de auto-satisfação de seus interesses. O Poder Judiciário é assim marginalizado, dispensando-se a sua intervenção nos conflitos de interesse patrimonial que envolvem pessoas jurídicas de Direito Público. Não é mister grande esforço de imaginação para perceber que essa 'justiça de mão própria' acaba por consagrar o predomínio da parte econômica ou financeiramente mais forte, em detrimento do princípio da harmonia federativa. Com maioria de razão, deve-se ter por aberrante da ordem federativa a interpretação do disposto no parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal (introduzido pela Emenda Constitucional n. 3, de 1993), no sentido de que a União e os Estados estão autorizados a condicionar a entrega dos recursos componentes dos fundos de participação tributária ao pagamento de seus créditos"<sup>116</sup>. O jurista Eros Grau, em parecer solicitado pelo Secretário de Estado da Fazenda de Minas

114. Ac un da 1ª S do STJ - MS 3847-8/DF - rel. Min. Antonio de Pádua Ribeiro - j. 14.2.96, in RJIQB 1/9745.

115. Ac un da 4ª T do TRF da 1ª R - MAS 93.01.24958-8/DF - rel. Juíza Eliana Calmon - j. 10.12.96, in RJIQB 1/10936. Em sentido idêntico: RJIQB 1/9698.

116. *Federalismo...*, p. 214.

Gerais, opina no mesmo sentido: “A avença de compensação convencionalizada no contrato celebrado entre a União e o Estado de Minas Gerais, em data de 18 de fevereiro de 1998, estranha ao disposto no § 4º, do art. 167, e expressamente vedada pelo art. 160, *caput* é nula, visto que a União não está simplesmente *condicionando a entrega* dos recursos referidos nos arts. 157 e 159, da Constituição, ao pagamento de créditos seus, porém usando esses recursos, apoderando-se deles, para pagar-se”<sup>117</sup>. E, por fim, outra referência merecedora de destaque está nas palavras da ilustre professora e Procuradora Geral do Estado de Minas Gerais, Misabel Derzi: “não importam os limites e a extensão da interpretação atribuída ao art. 160, é certo que ele não pode se referir a créditos unilateralmente apurados, atualizados, liquidados e satisfeitos pelo próprio credor, sem que o Estado devedor possa, pelo menos em procedimento administrativo, a que a Constituição assegura ampla defesa, expor as justificações do inadimplemento, como força maior, onerosidade excessiva ou estado de necessidade”<sup>118</sup>.

Antevê-se, diante das manifestações ora transcritas, que a questão é delicada, merecendo especial atenção e estudo cuidadoso.

De início, a análise requer uma separação das diversas situações contidas nos arts. 160 e respectivo parágrafo único, e 167, § 4º, da Constituição.

A primeira situação é aquela prevista no art. 160, parágrafo único: a possibilidade de a União condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos. A segunda é a prevista no art. 167, § 4º, parte inicial: a vinculação dos recursos oriundos de transferências constitucionais para a prestação de garantia ou contragarantia à União. A terceira e última é que consta da parte final do art. 167, § 4º: a vinculação dos mesmos recursos para o pagamento dos débitos com a União.

A situação delineada no art. 160, parágrafo único, da Constituição, tem algumas peculiaridades que devem ser ressaltadas. É de se considerar, inicialmente, que se trata de cláusula surgida juntamente com o texto da própria Constituição, uma vez que a Emenda Constitucional n. 3, de 1993, apenas modificou parte da redação, sem contudo alterar substancialmente seu conteúdo normativo, que permite o condicionamento da entrega de recursos às unidades subnacionais ao pagamento de dívidas federais.

Isto faz com que não se possa questionar eventual inconstitucionalidade do referido dispositivo, que pode configurar, eventualmente, uma

117. *Parecer*, p. 7.

118. *Reforma...*, p. 26.



antinomia aparente, cabendo ao intérprete solucionar a questão. O conflito antinômico, neste caso, surge com relação ao disposto no *caput* do art. 160 em face da exceção contida em seu parágrafo único. Isto porque a norma do *caput* do art. 160, visando a preservar a autonomia financeira das unidades subnacionais que compõem a federação, veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados e aos Municípios. Vê-se que esta norma encontra perfeita consonância com o princípio federativo insculpido nos arts. 1º e 18 da Constituição, haja vista sua importância como garantidor da autonomia financeira, aspecto fundamental da autonomia das unidades subnacionais. Por outro lado, o parágrafo único excepciona a regra geral, permitindo que o credor condicione a entrega dos recursos ao pagamento de dívidas assumidas pela unidade.

Tércio Sampaio Ferraz, ao discorrer sobre caso de antinomia aparente de normas constitucionais relativas ao princípio da não-cumulatividade tributária, trouxe colaborações valiosas ao estudo desta questão, algumas das quais reproduzo, diante do interesse para a hipótese que ora se analisa: "Para que transpareça a harmonia e se evite a antinomia total-parcial, isto é, para que não sejamos obrigados a afirmar que o Constituinte estabeleceu um conflito antinômico, cabe uma interpretação restritiva das regras contidas nas alíneas *a* e *b* do inciso II, § 2º, do art. 155. O critério da especialidade implica que estas regras só devam valer para aqueles casos excepcionais que não provoquem uma quebra no *telos* protegido pelo princípio da não-cumulatividade. A Teoria Geral do Direito, sabiamente, reconhece que, para solucionar-se uma antinomia, deve-se pressupor uma harmonia no sentido de que o conjunto das normas tem uma inspiração comum, ou seja, está perpetrado do mesmo espírito que se manifesta pela concordância das soluções (Cf. Charles Huberlant, 1964:233). Nestes termos, o critério da especialidade não deve ser aplicado mecanicamente, mas exige a presunção de que a exceção (o caso especial) não cria um privilégio nem cria uma iniquidade, mas está a preservar a igualdade requerida pela justiça, tendo em vista a situação especial em que se encontra o sujeito ou o objeto excepcionado sendo exatamente por isso que a exceção é aberta (Norberto Bobbio, 1970:108)"<sup>119</sup>.

Na hipótese ora analisada, a interpretação do parágrafo único do art. 160 há de ter em conta estas diretrizes. Dois fatores fundamentais devem de ser levados em consideração. Em primeiro lugar, necessário se faz reco-

nhecer ser uma regra que estabelece uma exceção. Em segundo lugar, de que está inserida no contexto de uma Constituição que consagra como um dos princípios norteadores do Estado brasileiro a forma federativa. Tendo-se em conta estes dois fatores, a interpretação sistemática determina que nesta hipótese a regra do parágrafo único do art. 160 deve ser interpretada restritivamente, por ser a única maneira de compatibilizá-la com o ordenamento jurídico na qual está inserida.

Analisando-se detidamente o texto constitucional, constata-se de que a regra geral é a vedação da “retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos” (art. 160, *caput*). E a exceção diz que esta vedação “não impede a União e os Estados de *condicionarem* a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos” (art. 160, parágrafo único, I. Grifei).

O ato de *condicionar a entrega de recursos não autoriza, em momento algum, a utilização destes recursos*. Qualquer interpretação neste sentido é extensiva e, por conseguinte, inadmissível neste caso, em face das razões já anteriormente apontadas. Portanto, a permissão do parágrafo único do art. 160 é para que os recursos a serem transferidos sejam mantidos depositados na conta respectiva, em favor das unidades beneficiárias, sem que estas possam retirá-los, até que se salde as dívidas que deram origem à autorização para a retenção.

Admitindo-se esta interpretação, é possível reconhecer a legitimidade da regra excepcionadora ora em estudo. Dar à União e suas autarquias, em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e aos Estados em relação aos Municípios, o direito de manter retidos recursos a serem repassados até que se salde dívidas das unidades devedoras, *sem se apropriar do dinheiro*, não se pode considerar como sendo uma regra contrária ao princípio federativo. Isto porque a Constituição já atribui poderes superiores à União, e até mesmo aos Estados, em situações equivalentes, sem que isto importe em violação ao princípio federativo. Nos arts. 34 e 35 da Constituição está a autorização para a intervenção. Entre as hipóteses do art. 34, cabe destaque àquela prevista no inciso V, de interesse para esta tese: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: V — reorganizar as finanças da unidade da federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei”. E o inciso I do art. 35 estabelece: “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I — deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois



anos consecutivos, a dívida fundada”. Destes dispositivos, já se vê que uma das hipóteses que autoriza a intervenção é justamente o inadimplemento, facultando à União e aos Estados intervirem para reorganizar as finanças de unidades inadimplentes. E o poder de manter retidas as transferências constitucionais não é superior ao poder de intervir em outra unidade para reorganizar suas finanças. Portanto, a regra do parágrafo único do art. 160 é válida, nos estritos termos previstos no referido dispositivo, interpretando-se-o restritivamente, sendo inadmissível qualquer extensão em seu conteúdo.

Resta analisar a disposição do art. 167, § 4º, da Constituição. Neste caso, trata-se de norma introduzida pela Emenda Constitucional n. 3, de 1993 (com redação posteriormente modificada pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000), o que a torna sujeita a questionamento sobre sua constitucionalidade, haja vista que o princípio federativo é cláusula pétrea. O art. 60, § 4º, inciso I, da Constituição diz expressamente que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado”.

O texto do artigo ora analisado prevê duas hipóteses, a saber: a vinculação de receitas próprias e transferidas das unidades subnacionais à prestação de garantia ou contragarantia à União, bem como a vinculação das mesmas receitas ao pagamento de débitos para com esta. Embora as hipóteses sejam distintas, a questão fundamental é a mesma: a possibilidade de a União receber diretamente recursos das unidades subnacionais para pagamento de dívidas das quais seja credora.

Trata-se novamente de uma regra excepcionadora. A regra geral na qual está inserido o § 4º, do art. 167, é a que consta de seu *caput* e respectivo inciso IV, qual seja: a vedação da vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Trata-se do princípio orçamentário conhecido na doutrina como princípio da não vinculação, ou princípio da não afetação. Já escrevi que “a finalidade desta vedação é evitar o ‘engessamento’ das verbas públicas, que pode impedir o administrador público de ter liberdade para aplicá-las onde se mostrem necessárias, tendo em vista o interesse da sociedade”<sup>120</sup>.

Embora uma interpretação teleológica da regra contida no art. 167, IV, leve à conclusão de que ela existe para assegurar a “autonomia” do administrador público, a fim de que a este seja assegurado um mínimo de recursos que possa movimentar para atender aos interesses da coletividade, é de se admitir que a interpretação sistemática permite concluir estar esta regra

estritamente ligada ao princípio federativo, na medida em que a vinculação de recursos para pagamento de dívidas pode comprometer a autonomia financeira das unidades federadas.

Logo, valem os mesmos argumentos desenvolvidos no item anterior. Em sendo a regra constitucional a vedação da vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, e estando esta regra coerente com os princípios constitucionais, em especial o princípio federativo, as exceções devem ser interpretadas restritivamente.

Neste caso, deve-se dar especial atenção ao significado do verbo vincular. A exceção prevista no art. 167, § 4º, permite a vinculação de receitas ao pagamento de débitos. *Vincular* tem o significado de “impor obrigação a; penhorar; gravar; onerar”<sup>121</sup>. É interessante observar que vincular não tem o mesmo significado de *entregar*, que equivale a “passar às mãos ou à posse de alguém”<sup>122</sup>, ou mesmo de *dar*, que significa ceder, doar, entregar<sup>123</sup>.

Em sendo restritiva a única interpretação admissível na hipótese, não se é possível estender, de modo algum, o conteúdo da disposição constitucional. Logo, não se pode atribuir ao verbo *vincular* significado que não lhe é próprio, qual seja, o significado de entregar, ou dar. Assim, quando a Constituição autoriza Estados, Distrito Federal e Municípios a vincular receitas próprias e transferidas ao pagamento de débitos federais, não está autorizando a União a se apropriar dos referidos recursos quando entender cabível, sem a anuência dos devedores, efetivos proprietários destes recursos. A vinculação, neste caso, restringe-se à obrigação das unidades devedoras de estabelecerem que os recursos fiquem reservados para o pagamento das dívidas assumidas com a União. Devem, por conseguinte, fazer constar, na lei orçamentária ou em lei específica, existirem determinadas receitas que terão, oportunamente, destinação própria, qual seja, o pagamento dos débitos para com a União. Este o limite da interpretação que se pode fazer do § 4º do art. 167 da Constituição.

É evidente que, em sendo este tipo de vinculação de verba orçamentária uma regra legitimamente estabelecida em lei, e conforme à Constituição, tem de ser cumprida. Como também deve ser cumprida a lei orçamentária, ou seja, cada vez que a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios

121. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*, de Aurélio B. H. Ferreira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994, p. 674.

122. *idem*, p. 253.

123. *idem*, p. 195.

estabelecem em sua lei orçamentária que gastarão R\$ X em uma dotação Y, isto deve ser cumprido. Se não o for, ficará o administrador público sujeito às sanções cabíveis em face do descumprimento deste tipo de norma.

Quanto à obrigatoriedade de que determinada pessoa política faça constar em sua lei orçamentária uma disposição previamente determinada, isto não configura nenhuma novidade. Toda pessoa política, quando elabora sua lei orçamentária anual, está obrigada a respeitar as disposições constantes do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. Assim, se por ocasião da elaboração da lei orçamentária anual está o Poder Legislativo competente obrigado a seguir regras previamente estabelecidas pelo plano plurianual e pela lei de diretrizes orçamentárias, nada impede de que fique também obrigado a respeitar o contrato celebrado que estabeleceu, como garantia de dívidas com a União, ou mesmo o pagamento delas, valores a serem obtidos com receitas próprias ou transferidas.

Extrapolou os limites do que prevê a Constituição, por conseguinte, o disposto no art. 40, § 1º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 5.5.2000), ao estabelecer que "a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, *com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida*" (destaquei). Trata-se de norma violadora do princípio federativo e em desacordo com os preceitos estabelecidos na Constituição para esta questão, sendo, pois, inconstitucional.

Esta é, portanto, a interpretação que se pode fazer da norma excepcionadora contida no § 4º do art. 167 da Constituição, que a torna compatível com o ordenamento jurídico vigente. Isto porque, em sendo admitida esta interpretação, não há porque se questionar eventual inconstitucionalidade da inclusão do referido dispositivo no texto da Constituição pela Emenda n. 3, de 1993. As unidades subnacionais devedoras teriam sua autonomia preservada, uma vez que, voluntariamente, contrataram com a União, vincularam receitas para o respectivo pagamento e efetuaram a entrega dos recursos ao credor. Por esta interpretação fica excluída a hipótese de a União, por ato seu, sem a aquiescência do devedor, apropriar-se de recurso a ele pertencente para, com isto, saldar seu crédito.

## 4. CONCLUSÕES

De todo o exposto, podem ser extraídas as conclusões que seguem.

4.1. Ainda que se divirja quanto à extensão e intensidade, a intervenção do Estado na vida em sociedade é imprescindível nas sociedades modernas a fim de que se possa atingir a Justiça Social.

4.2. A classificação dicotômica em Estado Federal e Estado Unitário é insuficiente para abranger as diversas formas de organização dos Estados modernos.

4.3. Em Estados Federais, é fundamental às unidades subnacionais gozarem de autonomia financeira, a fim de que possam cumprir as funções que lhe cabem.

4.4. O sistema de transferências intergovernamentais é eficiente e aconselhável nos Estados descentralizados, por ser mais flexível e permitir a utilização de critérios que melhorem a distribuição dos recursos.

4.5. O federalismo fiscal brasileiro é do tipo cooperativo, e utiliza um sistema misto de discriminação de rendas, tendo as unidades da federação tributos exclusivos e participações diretas e indiretas na arrecadação alheia.

4.6. O Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios não têm personalidade jurídica nem capacidade postulacional, constituindo-se tão-somente em parte de fórmula de partilha de receitas.

4.7. O Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios são instrumentos fundamentais na manutenção e garantia do equilíbrio federativo.

4.8. Os fundos de participação são uma forma engenhosa e eficiente de repartição de receitas, pois permitem que se leve em consideração critérios que aperfeiçoam a justiça na distribuição dos recursos e na manutenção da equidade inter-regional.