

AS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: FONTES, APLICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

MANDATORY GOVERNMENT TRANSFERS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT TO STATES, FEDERAL DISTRICT AND CITIES: SOURCES, APPLICATION AND MONITORING

José Ricardo Tavares Louzada

Graduado em Ciências Contábeis, Especialista em Auditoria, Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU). Secretário de Controle Externo do TCU no Estado do Acre.

RESUMO

As transferências de recursos federais da União para os Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios ocorrem de diversas formas. Duas são as principais: as transferências constitucionais, também denominadas de obrigatórias ou vinculadas, e as voluntárias, comumente conhecidas como convênios, contratos de repasse ou outros ajustes. Uma terceira forma de transferência guarda uma característica própria, a gestão tripartite dos programas, como ocorre no âmbito dos Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social (SUS/SUAS). Além dessas, pode-se citar as transferências de renda, do qual o Bolsa Família é o maior exemplo atual, e as que ocorrem apenas extraordinariamente, nos casos de calamidade ou de emergência. Os recursos federais obtidos mediante convênios ou dos SUS/SUAS têm importantes impactos orçamentários e visam ao atingimento de interesses recíprocos. Juntamente com os recursos extraordinários, são de prestação de contas obrigatória aos organismos federais e, portanto, objeto de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo da União, nada obstante a gestão local dos recursos. Mas são as transferências constitucionais federais as que causam maior impacto na programação orçamentária e financeira dos entes federados e têm maior relevância, pois visam a fortalecer a capacidade de gestão local, reduzir as desigualdades regionais, equalizar a renda nacional e buscar o equilíbrio socioeconômico de Estados, DF e Municípios. Uma vez ingressadas nos cofres do ente estatal beneficiário, tornam-se recursos próprios e serão administradas sob a responsabilidade desse, em regra. Assim, a atuação federal ocorre no nível da apuração e do repasse dos valores e a fiscalização da aplicação ocorre na exceção, o que nem sempre é de conhecimento geral, dificultando o entendimento dos papéis de cada esfera.

Palavras-chave: Transferências de recursos federais. Transferências constitucionais. Transferências obrigatórias. Transferências vinculadas. Transferências voluntárias.

ABSTRACT

The transfers of federal funds from the federal government to the states, the Federal District (DF) and cities occur in several ways. Two are the main ones: constitutional transfers, also called mandatory or bound, and the voluntary ones, commonly known as covenants, transfer contracts or other arrangements for the transfer. A third way to transfer has its own characteristic, the tripartite management of programs, as it occurs in the scope of Unique System of Health and Social Services (SUS / ITS). Besides these, one can cite the cash transfers, of which the Bolsa Família is the greatest current example, and those that occur only exceptionally in cases of emergency or calamity. The federal funds obtained through agreements or SUS / ITS have important budget impacts and aim to achieve mutual interests.

As well as the extraordinary resources, they are under mandatory accountability to federal agencies and, therefore, subject to supervision by the departments of internal and external control of the Federal Government, despite the local management of resources.

But federal constitutional transfers are the ones which cause the greatest impact on the budget and financial programming of federal entities and have greater relevance, since they aim to strengthen local management capacity, reduce regional inequalities, equalize the national income and seek the social economic balance between States, DF and cities. Once in the coffers of the beneficiary state entity, they become its own resources and will be administered under its responsibility. Thus, the federal government work occurs at the level of the investigation and the transfer of amounts and the supervision of the application occurs in the exception, which is not always common knowledge, hindering the understanding of the roles of each sphere.

Key-words: transfers of federal funds; constitutional transfers, mandatory transfers, bound transfers, voluntary transfers.

INTRODUÇÃO

Os principais tipos de transferências de recursos federais aos Estados, DF e Municípios são: i) as definidas constitucionalmente, entendidas como de cunho obrigatório ou vinculadas; ii) as denominadas voluntárias, cuja forma mais comum se materializa sob a forma convênios ou contratos de repasse, nada obstante haja outras modalidades do gênero; iii) as de gestão tripartite (SUS/SUAS); iv) as de transferências de renda (Bolsa Família, p. ex.); e, v) excepcionalmente, as realizadas para atender a calamidades ou emergências.

Não se examinarão neste artigo os valores repassados voluntariamente, significativos aportes do Governo Federal para o atingimento de interesses comuns, ou seja, uma mútua cooperação que tem como partícipes, de um lado, a administração pública federal e, de outro, órgãos das administrações estaduais, distrital ou municipais, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.

Como ilustração, e tomando-se por base a previsão orçamentária dos Estados e DF, administração direta, ano-base 2010¹, verifica-se que as UF estimaram que 0,6% de suas receitas (R\$ 3, 064 bilhões) seriam originadas de convênios (receitas totais orçadas em R\$ 512, 764 milhões). Entretanto, Estados como AL, CE e RN ultrapassaram a casa dos 3% (três por cento) de previsão para esse item, o que demonstra a importância da receita.

Similar aos convênios, os contratos de repasses também não se enquadram na modalidade de transferência vinculada, diferindo-se dos primeiros em face da existência de um interveniente financeiro que atua como mandatário da União, gerindo os programas e os recursos e identificando os parceiros e prioridades, normalmente a Caixa Econômica Federal (CEF).

As transferências de gestão tripartite (pelos três entes federados), como são os casos do Sistema Único de Saúde (SUS) ou Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regidos, respectivamente, pelas Leis Orgânicas da Saúde (Lei nº 8.080/90) e da Assistência Social (Lei nº 8742/93) também não são classificados sob o título objeto do presente artigo,

¹ **Ministério da Fazenda.** Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp. Acesso em 27 jul.2011

justamente pelo fato de se tratarem de ações de que exigem programação conjunta de recursos.

Tem, por fim, significativo impacto nas rendas estaduais e municipais as aplicações federais diretas em obras e investimentos ou, mesmo, custeio, verificadas no mais das vezes no DF ou em ex-territórios, e os programas de transferência de renda de responsabilidade federal cujas participações estaduais e municipais ocorrem em nível administrativo ou apoio, a exemplo do Bolsa Família. Ao lado dos eventuais repasses extraordinários, como os que ocorrem em situações de calamidade ou emergência, também não se inserem no conceito de transferências obrigatórias, uma vez que integram exclusivamente o Orçamento da União (OGU).

Evidentemente, a soma de todos os valores citados (repasse voluntários, aplicações diretas, SUS/SUAS e programas de renda, além de eventuais auxílios em calamidades) demonstra a força da União e a concentração de recursos advinda com a Constituição Federal de 1988 e cada um desses itens de transferência ou aplicação merece um estudo próprio.

Este trabalho, porém, tem um caráter específico, considerando-se a finalidade das receitas e a importante participação dessas nos orçamentos estaduais e municipais: abordar sob os aspectos da origem (fontes) e da utilização (aplicações) as transferências de recursos pelo Governo Federal de cunho obrigatório, ou seja, os definidos como obrigação constitucional da União para com os Estados, DF e municípios e que passam a integrar, ordinariamente, os orçamentos desses entes quando de sua programação e realização, bem assim identificar a competência e a jurisdição para o exercício da fiscalização dessas verbas, posto que seja matéria por vezes controversa.

Diante disso, o objetivo deste artigo consiste em aferir, à luz do ordenamento vigente, a responsabilidade pela quantificação dos valores a serem repassados, quem são os destinatários e onde devem ser aplicados esses recursos e, finalmente, definir os responsáveis pela fiscalização.

Para tanto, adotou-se o método de investigação dedutivo², desenvolvendo-se o raciocínio em ordem decrescente, ou seja, partindo-se do geral para o específico, com a finalidade de se chegar a uma conclusão.

Elencam-se a seguir, com a abordagem antes citada, cada uma das transferências constitucionais e legais (ou obrigatórias).

As transferências constitucionais ou legais são, segundo definição adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional³ as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Segundo a mesma fonte, o rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

As transferências mais significativas sob esse título são o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a repartição de parcela da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e as compensações financeiras previstas no Artigo 20 da Constituição Federal (resultado da exploração de petróleo e gás natural – royalties, exploração de recursos minerais (CFEM) e de recursos hídricos (CEFURH).

Em valores bastante inferiores em relação aos acima citados, há que se mencionar ainda, os repasses de oriundos da Quota-Parte do Salário Educação, a Desoneração de ICMS/Lei Complementar nº 87/96 para Estados e Municípios, o Auxílio Financeiro para o Fomento das Exportações para os Estados, o IOF e o ITR/Municípios.

As parcelas citadas no parágrafo anterior e, sobretudo, as compensações financeiras, tratadas pelas Leis nº 7525/86, 7990/89 e 9478/97 (royalties), 7990/89 e 8001/90 e 8876/94 (CFEM) e 8001/90, 9993/2000 e 9984/2000 (CEFURH), tem especificidades na

² MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica: para o curso de direito**. São Paulo: Atlas, 2000.

³ **Ministério da Fazenda**. Disponível em

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp. Acesso em 23 dez 2011.

distribuição que interessam mais a alguns entes, menos a outros, motivo pelo qual a matéria se exaure pela leitura da legislação citada.

Isso posto, examinam-se as principais transferências obrigatórias:

O FPE é uma das modalidades de repartição tributária previsto no Art. 159, inciso I, alínea a, da Constituição Federal (CF). As receitas que compõem o FPE compreendem 21,5% da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Dessa forma, o montante do FPE é constituído de 21,5% da arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais do IR e do IPI, salientando-se que sua apuração é realizada decendialmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF):

$$\text{Arrecadação Bruta (AB)} = \text{IR} + \text{IPI}$$

$$\text{Arrecadação Líquida (AL)} = \text{AB} - \text{Deduções (Restituições/Incentivos Fiscais)}^4$$

$$\text{FPE Total} = 21,5 \% \text{ da AL}$$

A SRF comunica o montante da arrecadação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que procede à contabilização no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e informa ao Banco do Brasil (BB). Os valores são, então, transferidos aos Estados, observados os coeficientes individuais de participação estabelecidos pela Lei Complementar nº 62/1989.

Funciona como instrumento de redistribuição da renda nacional, uma vez que transfere parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas do País: 85% dos recursos são destinados aos Estados das Regiões Norte (25,37%), Nordeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos Estados das Regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%). Repise-se que é a citada Lei Complementar, ao fixar coeficientes de

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais**. Brasília: Secretaria de Macro Avaliação Governamental, 2008.

distribuição desproporcionais entre as populações dos Estados, que assegura o cumprimento dessa política.⁵

Em valores orçados pelos Estados e DF, consoante publicação da execução orçamentária dos Estados disponível na página da Secretaria do Tesouro Nacional ⁶, as receitas estimadas pelas UF sob esse título representaram, em 2010, mais de 10% das suas receitas totais. O valor realizado, isto é, aquele efetivamente transferido, cerca de R\$ 39 bilhões, algo em torno de 3,21% do total de receitas arrecadadas pelo Ministério da Fazenda (R\$ 1,213 trilhão), fez recuar para cerca de 8% essa parcela, a mais significativa, contudo, das transferências recebidas.

Ao ingressarem nos cofres estaduais ou do DF, esses recursos tornam-se próprios e, sendo geridos dessa forma, ou seja, desvinculados de qualquer obrigação específica para com o Governo Federal, são destinadas ao custeio e aos investimentos desses governos, vale dizer, passam a ser destinados às políticas públicas e às competências constitucionais definidas para as UF, consoante mandamento constitucional e legal.

Assim, em termos de controle do gasto público, tem competência para fiscalizar as aplicações, no âmbito do controle interno, as Contadorias ou Controladorias Gerais Estaduais, e no do controle externo, os Tribunais de Contas dos Estados, assim como se sujeitam às ações do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Justiça no que se cinge às competências típicas do Ministério Público e do Poder Judiciário.

A participação do controle exercido pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Executivo Federal, e do TCU, órgão de controle externo criado para auxiliar o Congresso Nacional no cumprimento de seu dever constitucional de fiscalizar, opera-se apenas em relação à competência para fiscalizar os órgãos que arrecadam originariamente os recursos e os distribuem, podendo realizar auditorias e examinar representações denúncias e prestações de contas para avaliar a legalidade e a eficiência dos procedimentos utilizados no subsistema FPE.

⁵ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7 ed. São Paulo-SP: Atlas, 2007.

⁶ **Ministério da Fazenda**. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp. Acesso em 25 jul 2011

Como exemplo de atuação do TCU, assinala-se que de acordo com o Acórdão nº 751/2004 - TCU - Plenário, os recursos “transferidos” de um decêndio para o outro, ou seja, os recursos não liberados nos prazos previstos deverão ser corrigidos monetariamente.

Assim, conclui-se em relação ao FPE pela competência total estadual pela realização do gasto público originado no Artigo 159, alínea “a” da CF e pela fiscalização da aplicação.

O FPM é outra modalidade de transferências de recursos financeiros da União para os Municípios prevista no Art. 159, inciso I, da CF/88, dessa vez nas alíneas “b” e “d”, tendo essa última sido incorporada pela Emenda Constitucional nº 55/2007, *verbis*:

Art. 159. A União entregará:

I - Do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) (...);

b) Vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) (...);

d) Um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Assim, são fontes do FPM 23,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do IR do IPI. A apuração da Arrecadação Líquida ocorre de forma similar àquela verificada no caso do FPE, processa-se, igualmente, a cada decêndio, e envolve o mesmo fluxo: SRF, STN e BB, para transferência do valor que corresponde a 22,5% da arrecadação líquida contabilizada mais 1,0% no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Os valores, finalmente, são transferidos aos municípios observados os coeficientes individuais de participação no FPM fixados em Decisão Normativa do TCU. Assim, insere-se o

Tribunal de Contas da União nessa etapa de apuração dos índices aplicáveis a cada município da capital ou interior.

Essa participação exemplifica um tipo de atuação normativa do órgão de controle externo da União. Como se verá adiante, assim como ocorre no caso do FPE, a responsabilidade pelo uso dos recursos é dos entes recebedores e será de competência local a sua fiscalização, posto que transferidas incorporam-se aos seus orçamentos. A fiscalização federal, mais uma vez, se dá no nível dos repassadores.

Do montante apurado sob o título de FPM, 10% pertencem às Capitais; 86,4% pertencem aos municípios do interior e 3,6%, constituem o Fundo de Reserva para distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes⁷.

Ao Tribunal de Contas da União compete, como dito, efetuar o cálculo das quotas e fixar os coeficientes de participação de cada Município na distribuição de recursos do FPM (poder normativo), fiscalizar a entrega dos recursos que devam ser efetivamente creditados aos beneficiários, e acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem ao FPM (poder fiscalizatório).

A fixação dos coeficientes individuais é efetuada com base nas populações de cada Município brasileiro enviadas ao TCU pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e na renda *per capita* de cada Estado, também informada pelo IBGE.

Questão importante diz respeito à possibilidade de que municípios de Estados distintos situados na mesma faixa populacional venham a receber transferências diferentes, o que decorre do fato de que cada Estado, outro fator que compõe o cálculo do FPM, tem direito a uma participação diferenciada na distribuição dos recursos (Art. 5º da LC 62/89 e Resolução TCU nº 242/1990).

O cálculo de participação dos municípios do interior (86,4% do total do Fundo) leva em consideração o coeficiente estabelecido pelo TCU de acordo com as faixas de habitantes e a soma de todos os coeficientes finais.

⁷ Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/1966), Decreto-Lei nº 1.881/1981 e Lei Complementar nº 91/1997, art. 3º.

No caso das capitais, os 10% são distribuídos proporcionalmente a um coeficiente atribuído a cada uma de acordo com sua população e com o inverso da renda per capita do Estado, apurados pelo TCU

Os municípios participantes dos Recursos da Reserva são os que tem população superior a 142.633 habitantes e, além de sua quota normal, dentro dos 86,4% distribuídos, receberão esses valores de acordo com os coeficientes calculados a partir da população de cada Município participante e da renda per capita do respectivo Estado, da mesma forma que o FPM/Capitais.

Em termos de controle do gasto público, tem competência para fiscalizar as aplicações pelos municípios as Contadorias ou Controladorias Gerais Municipais, e o controle externo é exercido pelos Tribunais de Contas dos Estados ou, nos casos singulares, onde houver, pelos Tribunais de Contas Municipais.

A participação do controle exercido pelo TCU quanto a esses recursos opera-se tanto em relação a sua competência para fiscalizar os órgãos que atuam na arrecadação e distribuição dos recursos, podendo realizar auditorias para avaliar a legalidade e a eficiência dos procedimentos utilizados no subsistema FPM, como no cálculo dos coeficientes, como já assinalado, havendo, assim um acréscimo na participação desse órgão em relação ao FPE.

Sob esse título, em 2010, foi transferido pelo Tesouro Nacional cerca de R\$ 47,5 bilhões para os municípios brasileiros, sendo R\$ 43 bilhões para as Prefeituras do Interior e R\$ 4, 3 bilhões para as capitais, algo em torno de 4% do total de receitas administradas pelo Ministério da Fazenda⁸.

Tomando-se como exemplo apenas os municípios do Estado do Acre, UF de residência do autor, em 2010 o somatório de FPM Interior, Capital e Reserva⁵ atingiu R\$ 326, 81 milhões, quase 58% de todas as receitas obrigatórias obtidas por esses entes da União⁹ (CIDE, ITR, LC 87/96, fomento à exportação e FUNDEB), do SUS/SUAS e, também, de convênios, o que muito bem demonstra a necessidade de conhecimento por parte da

⁸ **Ministério da Fazenda.** Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em 28 jul.2011

⁹ Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em <http://www.transparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaUFs.asp?Exercicio=2010>. Acesso em 29 jul. 2011
Revista Organização Sistêmica | vol.2 n.1 | jul - dez 2012

sociedade do volume gerido por suas municipalidades e da competência para a fiscalização dos recursos.

Ainda, importa observar que de acordo com o Acórdão nº 751/2004 - TCU - Plenário, os recursos “transferidos” de um decêndio para o outro, ou seja, os recursos não liberados nos prazos previstos deverão ser corrigidos monetariamente.

Nada obstante as naturezas jurídicas amplamente diferentes abriga-se o exame dessas duas espécies de transferências vinculadas sob um mesmo subtítulo em função das seguintes similitudes:

- a) Tem representatividade baixa no montante das receitas transferidas, sob o ângulo do repassador ou do beneficiário;
- b) Parte dos recursos recebidos pelos Estados, beneficiários primeiros, devem ser repassados aos municípios;
- c) Os coeficientes de participação são calculados pelo TCU e, portanto, é nesse órgão que podem ser buscadas correções para a cesta de índices que são produzidos pelos órgãos responsáveis para subsidiar essa fixação; e
- d) Da mesma forma que as transferências até aqui tratadas – e diferentemente do Fundeb – as aplicações, uma vez integradas essas receitas aos orçamentos próprios, correm sob a responsabilidade dos entes beneficiários (Estados ou municípios), com pequena especificidade no caso da CIDE, adiante abordado.

Os Estados receberam, em 2010, pouco menos de R\$ 3 bilhões a título de IPI-Exportação e R\$1,338 bilhão como participação na CIDE, já descontados nesse caso os 25 % de destinação obrigatória aos municípios (R\$ 437,5 milhões), pouco mais de 1% das receitas totais estimadas pelo conjunto de Estados¹⁰.

O chamado IPI-Exportação é forma de repartição tributária prevista no Art. 159 da CF, ao abrigo do inciso II, que consigna que a União entregará do produto da arrecadação

¹⁰ **Ministério da Fazenda.** Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br. Acesso em 22 jul.2011
Revista Organização Sistêmica | vol.2 n.1 | jul - dez 2012

desse imposto 10% (dez por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Dessa forma, as receitas do IPI-Exportação compreendem 10% da arrecadação líquida do IPI, sendo arrecadadas pela SRF, lançadas pela STN e distribuídas pelo BB. A arrecadação líquida é apurada decencialmente e os valores transferidos aos Estados e ao Distrito Federal, observados os coeficientes individuais de participação fixados pelo TCU, a quem compete publicar no Diário Oficial da União e comunicar ao BB e à STN os coeficientes que terão vigência durante todo o exercício seguinte (corrigíveis, também, se houver atraso).

O cálculo da transferência tem por base os valores das exportações ocorridas de julho do ano (x-1) a junho do ano (x), sendo considerado apenas o valor dos produtos industrializados exportados para o exterior na proporção do ICMS que deixou de ser exigido em razão da não incidências ou desonerações previstas constitucionalmente, sendo os valores exportados comunicados anualmente ao TCU pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

A regra fixa, determina que nenhuma UF pode receber mais do que 20% do montante a ser distribuído. Caso a participação de qualquer Unidade nas exportações supere esse patamar, o excedente será distribuído entre os demais, na proporção de suas respectivas participações relativas.

Para se calcular o valor da cota do IPI-Exportação devido a cada Unidade da Federação em cada distribuição, multiplica-se o montante a ser distribuído pelo coeficiente individual, fixado pelo TCU. Os Estados, por sua vez, entregam aos seus municípios 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos que recebem, observando-se os mesmos critérios estabelecidos para o repasse da parcela do ICMS que a CF assegura às municipalidades. Os restantes 75% constituem receita dos Estados e do Distrito Federal e podem ser aplicados livremente.¹¹

Já a CIDE incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, estando prevista no Art.

¹¹ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7 ed. São Paulo-SP: Atlas, 2007.

177, § 4º, da CF e regulamentada pela Lei nº 10.336/2001. Nos termos dessa norma, o produto da arrecadação da CIDE será destinada ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo, ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e de programas de infra-estrutura de transportes.

De acordo com o Art. 159, inciso III, da Constituição Federal (redação dada pela EC nº 44/2004), a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal 29% do total dos recursos arrecadados da CIDE para aplicação obrigatória em programas de infraestrutura de transportes. Desse montante, 25% serão destinados aos seus respectivos Municípios, nos termos do Art. 159, inciso III, § 4º, da Constituição Federal (redação dada pela EC nº 42/2003).

A administração e a fiscalização da arrecadação de recursos da CIDE compete à SRF e a competência para a realização do cálculo dos percentuais individuais de participação de Estados, DF e Municípios nos recursos da CIDE é do TCU, consoante Lei nº 10.336/2001, § 2º do Art. 1º-B.

Os recursos serão distribuídos pela União aos Estados e ao Distrito Federal, trimestralmente, até o quinto dia útil do mês subsequente ao do encerramento de cada trimestre, observando-se os seguintes critérios:

a) 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada Estado e no Distrito Federal, apurada pelo DNIT;

b) 30% proporcionalmente ao consumo, em cada UF dos combustíveis a que a CIDE se aplica, tendo como fonte a ANP;

c) 20% proporcionalmente à população; e

d) 10% distribuídos em parcelas iguais entre os Estados e o Distrito Federal.

Os Estados e o Distrito Federal deverão encaminhar ao Ministério dos Transportes (MT), até o final de outubro de cada ano, proposta de programa de trabalho para utilização dos recursos oriundos dessa contribuição, a serem recebidos no exercício subsequente, e,

sem prejuízo do controle exercido pelos órgãos competentes, até fevereiro, relatório contendo demonstrativos da execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho e saldo das contas vinculadas em 31/12 do ano anterior.

A especificidade acima apenas acrescenta uma obrigação de natureza programática no livre uso dos recursos do IPI-Exportação e da CIDE pelos entes estatais favorecidos pelas transferências neste subitem abordadas.

Excetuada essa obrigação, são de competência dos órgãos estaduais e municipais a execução e o controle dessas receitas orçamentárias e suas alocações, tal qual se verifica no caso do FPE e do FPM.

O FUNDEB (assentado sobre as bases do FUNDEF – Desenvolvimento do Ensino Fundamental) é um dos programas de governo que mais chama a atenção nos últimos tempos. É uma alavancagem de porte na sensível área de educação do País.

Nota-se mais recentemente tratar-se de ação articulada com investimentos também realizadas nos ensinos técnico e superior, a exemplo da propagação de escolas técnicas, PROUNI, etc., que buscam elevar os níveis educacionais da população brasileira.

A União, com o FUNDEB/FUNDEF, assume papel ativo na coordenação e no fomento à educação infantil, fundamental e média, colocando importante parcela de seus recursos para auxiliar os Estados, DF e municípios a cumprirem seus mandamentos constitucionais para com a educação, com significativa importância sendo dada à valorização do magistério.

Desde a CF/88 passou-se a assegurar maiores verbas para a educação fixando percentuais orçamentários mínimos de aplicação. A partir de 2007, com a EC nº 53/2006, Estados, DF e Municípios passaram a destinar uma parcela ainda maior dos recursos a que se refere o Art. 212 da CF à manutenção e ao desenvolvimento de toda educação básica e à melhor remuneração dos profissionais da educação, alterando, também, a destinação dos recursos para além do ensino fundamental.

Essa parcela refere-se aos recursos do FUNDEB, criado no âmbito de cada Estado e DF com o intuito de permitir a distribuição dos recursos e das responsabilidades entre esses entes estatais. O Fundo foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e seus recursos são

distribuídos proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes de ensino.

O cálculo da proporcionalidade é efetuado com base na atuação prioritária de cada ente, sendo os ensinos fundamental e médio de atribuição dos Estados e o ensino fundamental e a educação infantil dos municípios. No caso particular do Distrito Federal, toda a educação básica é abrangida.

O FUNDEB foi constituído por base de cálculo maior que o FUNDEF, pois abarca tributos além dos que eram utilizados por aquele fundo, sendo essas suas fontes: FPE, FPM, ICMS, IPI-Exportação, Desoneração de Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA), Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios e eventual parcela de 20% do imposto que a União vier a instituir, incluídas as receitas da dívida ativa tributária, juros e multas incidentes. Ademais, a alíquota de retenção do FUNDEF que era de 15% passou, no FUNDEB, para 20%.

Nota-se aqui que as transferências FUNDEB já não ocorrem apenas no sentido União para Estados, DF e Municípios, mas, também dos Estados para os Municípios, o que se conclui facilmente observando a cesta de impostos que o compõe.

Sempre que o valor *per capita* calculado a partir do montante alcançado pelos Fundos constituídos pelos Estados/DF em relação ao número de alunos objeto do programa não alcançar o mínimo *per capita* definido nacionalmente, essas UF receberão da União parcela não inferior a 10% do total dos recursos apresentados acima, a título de complementação, conforme inciso Art. 60, inciso V do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A distribuição dos recursos que compõem o FUNDEB, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, entre o governo estadual e os de seus municípios, é feita, atualmente, na proporção da totalidade do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, incluídas matrículas em creches, pré-escola ou educação especial em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras (União, Estados e o Distrito Federal) ao BB, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para contas únicas e específicas mantidas nessa Instituição (ou CEF).

Os recursos devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e no desenvolvimento da educação pública e na valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, no exercício em que forem recebidos ou, no máximo, até o percentual de 5% (cinco por cento), ser utilizados no primeiro trimestre do exercício subsequente.

Pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Os restantes 40% deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento de toda a educação básica.

A magnitude dessa ação de educação é expressa pelos valores a seguir relatados: segundo a Coordenação-Geral de Análise de Transferências Financeiras Intragovernamentais da STN (COINT/STN)¹² os Estados e o DF geriram R\$ 39,5 bilhões de recursos para atender aos ensinos fundamental e médio (R\$ 11, 277 bilhões recebidos da União), e os municípios brasileiros receberam R\$ 44 bilhões (R\$ 15,259 bilhões da União) para o ensino fundamental e infantil, ou seja, mais de R\$ 83 bilhões compuseram as receitas desses importantes Fundos.

A fiscalização e o controle da aplicação dos recursos do FUNDEB serão exercidos:

a) Pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

b) Pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

¹² **Ministério da Fazenda.** Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp. Acesso em 05 ago. 2011

c) Pelo TCU no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Nesse ponto cabe reafirmar que o exercício da fiscalização federal sobre a utilização de recurso do FUNDEB “restringe-se ao exame da legalidade e da eficácia da aplicação pelos Estados e Municípios da parcela complementar remetida para atender à relação mínima gasto por aluno”. Sobre esse valor atuam a CGU, o TCU e o MPF, além das competências originárias dos órgãos estaduais.

Importante ferramenta de controle ocorre, também, por intermédio do controle social a ser exercido sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB por conselhos em todos os níveis instituídos especificamente para esse fim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinaram-se acima as fontes das transferências constitucionais efetuadas pelo Governo Federal aos Estados, DF e Municípios.

O expressivo volume de recursos recebidos sob esse título pelos entes da federação, ou seja, os valores que se incorporam aos seus orçamentos e que passam a ser de livre aplicação em programas e ações próprias após transitarem pelos cofres federais permitem duas leituras.

Uma, que à União foi imposto forte compromisso constitucional de atuar visando à redução de desigualdades regionais, equalização da renda nacional e a buscar um equilíbrio socioeconômico dos Estados, DF e Municípios.

Como está nitidamente presente na forma de cálculo dos repasses do FPE e do FPM a inversão da proporcionalidade de renda como critério de distribuição, como se verificam limitações de cotas para repasses do IPI-Exportação e da CIDE de forma a evitar retribuição estritamente proporcional e, ainda, há presença complementar da União no caso do FUNDEB, não há como negar que a centralização com redistribuição corrige desigualdades e cumpre esse papel.

Outra que, quando se constata que do total da arrecadação federal realizada em 2010, de R\$ 1,487 trilhão¹³, foram transferidos para as UF cerca de R\$ 118 bilhões a título de FPE, FPM, IPI-Exportação, CIDE e FUNDEB¹⁴, pode-se pensar sobre um excesso de concentração de tributação federal, matéria para outro artigo.

Ainda, para analisar a questão sob esse ângulo, deveriam ser agregados aos valores acima os recursos do SUS/SUAS e outras transferências constitucionais ou legais apenas tangenciadas neste artigo em face de suas especificidades ou pequena importância em relação às modalidades examinadas, a saber: as compensações financeiras, tratadas pelas Leis nº 7525/86, 7990/89 e 9478/97 (royalties do petróleo), 7990/89 e 8001/90 e 8876/94 (extração mineral - CFEM) e 8001/90, 9993/2000 e 9984/2000 (uso de recursos hídricos - CEFURH, IOF e ITR/Municípios, Quota-Parte do Salário Educação, Desoneração de ICMS/Lei Complementar nº 87/96).

Entretanto, o objetivo traçado foi, antes de discutir o aspecto acima, identificar que parte da arrecadação nacional transita pelos cofres federais e se torna, por força dos mandamentos constitucionais, recurso orçamentário do Estado, do DF ou do município elencado como destinatário dessa transferência.

Isso com a finalidade de esclarecer as competências dos Executivos locais para programar e executar os programas e ações prioritariamente definidos por seus governos a partir do ingresso desses recursos, claro que devidamente aprovadas as leis orçamentárias pelos respectivos Poderes Legislativos.

As exceções a essa regra foram abordadas no tópico relativo a cada tipo de repasse, quando aplicável, e as informações demonstram a presença fiscalizatória, em regra, apenas dos órgãos de controle interno desses governos e dos Tribunais de Contas Estaduais (ou Municipais, onde houver), tudo com o intuito de desconfundir um entendimento até bastante comum de que a União falha ao não fiscalizar essas verbas.

¹³ Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?Exercicio=2010>. Acesso em 03 ago 2010.

¹⁴ Ministério da Fazenda. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp. Acesso em 05 ago. 2011

Assim, deve a sociedade se fortalecer no sentido de exigir dos governantes locais que gerem, além de suas receitas próprias, significativo volume de dinheiro recebido da União, uma eficiente e regular gestão frente aos compromissos assumidos (no caso dos Municípios há, ainda, as transferências estaduais decorrentes de ICMS, IPVA, etc.).

Isso equivale a cobrar o fortalecimento das administrações e saber buscar os órgãos competentes para fiscalizar a aplicação do dinheiro público, tanto em nível de controle do gasto como os papéis exercidos pelos Judiciários e Ministérios Públicos Estaduais.

Para demonstrar, finalmente, a importância de se dissociar a União da aplicação desses recursos e buscar maior cobrança em níveis locais, aborda-se a questão dos denominados *royalties* do petróleo, a qual passa por acalorado debate nacional a partir das descobertas do pré-sal, novas camadas de petróleo que estão conduzindo o País para a autonomia dessa fonte de riqueza.

A distribuição da compensação se rediscute a partir de dois parâmetros: a manutenção da compensação quase integral aos estados e municípios produtores, na forma como hoje se verifica, ou uma distribuição mais equitativa contemplando entes não produtores.

Nesse sentido, cabe o registro de que especialistas afirmam que para cada dez unidades monetárias aplicadas em pesquisa, o retorno é de uma unidade, sendo o investimento suportado pelo conjunto da população, inferindo-se ser mais lógica a tese de compensação equânime, sem que se deixe de falar que uma das metas a serem alcançadas a partir do novo paradigma é a eliminação da pobreza do País.

Isso posto, tende a haver um crescimento muito significativo do volume de recursos federais a serem transferidos e impõe-se o conhecimento do tema pela sociedade e o estabelecimento de uma melhor gestão local, até mesmo para que se busque, mais adiante, um maior equilíbrio entre os valores a serem arrecadados pelos sujeitos ativos das obrigações tributárias.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. **Controle Externo: anotações à jurisprudência do Tribunal de Contas da União: temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais**. Brasília: Secretaria de Macro Avaliação Governamental, 2008.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica: para o curso de direito**. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7 ed. São Paulo-SP: Atlas, 2007.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração Financeira pública**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Ministério da Fazenda. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp. Acesso em 27 jul.2011

Ministério da Fazenda. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp. Acesso em 25 jul 2011.

Ministério da Fazenda. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em 28 jul.2011

Ministério da Fazenda. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br. Acesso em 22 jul.2011

Ministério da Fazenda. Disponível em

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp.

Acesso em 05 ago. 2011

Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em

<http://www.transparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaUFs.asp?Exercicio=2010>. Acesso

em 29 jul. 2011.

Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?Exercicio=2010>. Acesso em

03 ago 2010

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/>

Acesso em 26 jul 2011.