

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS POLÍTICA E SOCIOLOGIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO *LATO SENSU* EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

ERENÊ OTON FRANÇA DE LACERDA FILHO

FEDERALISMO FISCAL PÓS-1988: GANHOS E VANTAGENS

CURITIBA

2015

ERENÊ OTON FRANÇA DE LACERDA FILHO

FEDERALISMO FISCAL PÓS-1988: GANHOS E VANTAGENS

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Sociologia Política no Curso de Especialização *lato sensu* em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

CURITIBA

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

ERENÊ OTON FRANÇA DE LACERDA FILHO

FEDERALISMO FISCAL PÓS-1988: GANHOS E VANTAGENS

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Sociologia Política no Curso de Especialização em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora.

Orientador: _____

Prof. Doutor Renato Monseff Perissinotto

Avaliador: _____

Prof. Doutor Paulo Roberto Neves Costa

Curitiba, 24 de junho de 2015.

A Ele, por guiar-me sempre na senda reta.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	07
2 FEDERALISMO PÓS-1988	08
2.1 DEBATES SOBRE O FEDERALISMO	14
2.2 O PACTO FEDERATIVO E A QUESTÃO FISCAL	17
2.3 O REPASSE DE RECEITAS	19
2.4 RESPONSABILIDADE FISCAL	23
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS	29

RESUMO

Com a redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros foram elevados à categoria de entes federativos, o que alicerça um novo modelo de federalismo e altera toda a política fiscal adotada anteriormente. A análise da situação tem por base o cotejo das diretrizes dispostas na Carta Política e demais legislações correlatas e opiniões exaradas pela comunidade política. O foco central está em apresentar, *en passant*, os ganhos e vantagens obtidos a partir do final dos idos da década de 1980 e primeiro decênio do século XXI.

Palavras-chave: Federalismo. Pacto-federativo. Municipalidade.

ABSTRACT

With the democratization and promulgation of the Federal Constitution of 1988 Brazilian municipalities were elevated to the rank of federal entities, which founded a new model of federalism and changes the whole fiscal policy adopted previously. The situation analysis is based on the comparison of the guidelines laid out in the Policy Charter and other correlated legislation and opinions which have been entered by the political community. The central focus is on presenting, *en passant*, the gains and advantages obtained from the late 1980s and the first decade of the XXI century.

Keywords: Federalism. Covenant-federal. Municipality.

1 INTRODUÇÃO

De forma sucinta e despretensiosa, a presente abordagem flerta com o desenho do federalismo a partir da redemocratização brasileira, nos idos finais da década de 1980, em especial quanto ao papel de relevância dos municípios.

Com a promulgação de nova Constituição Federal em 1988, a qual elevou os municípios ao *status* de ente federativo, além do elevado número de desmembramentos distritais e conseqüente criação de novos municípios, este novo ator político se tornou peça fundamental do sistema político-econômico da nação.

Há de se destacar que a Constituinte adotou como forma administrativa o modelo gerencial e minimalista de atuação estatal, intervindo em áreas as quais inexista interesse da iniciativa privada na prestação de serviços públicos ou de exclusiva relevância nacional. Assim sendo, para implementação das políticas públicas que visem a diminuição das desigualdades sociais e busquem a equidade econômica nas cinco regiões brasileira, em conformidade com a Carta Republicana, o governo federal deve incentivar o aspecto técnico, financeiro e fiscais, que os municípios tenham condições de implementar em sua agenda programas que supram as necessidades básicas da população e incrementem arranjos produtivos e ações voltadas ao empreendedorismo na união de esforços entre a seara público-privada.

Nesta engenharia, merece destaque o critério da repartição de receitas tributárias, a responsabilidade e discricionariedade do gestor municipal no momento da tomada de decisão atinente as políticas públicas a serem adotadas. Com isso, o papel destacado dos municípios no cenário nacional, neste modelo de federalismo de cooperação, deve ser apresentado e comparado na órbita político-legal.

2 O FEDERALISMO PÓS-1988

No período anterior a redemocratização do Brasil, adotava-se o modelo centralizado de governo, com nítido intento de esvaziar o poder regional, além das decisões partirem do Poder Executivo Federal quanto aos programas de infraestrutura, gerencial, social e assistencial. Ressalta-se que os municípios não eram considerados entes autônomos e os estados seguiam as diretrizes do governo federal. Neste modelo burocrático, desenvolveram-se programas tecnocratas, com forte ênfase aos pareceres técnicos, além do diálogo político, por vezes, ocorrer de maneira direta entre governadores dos estados e o Presidente da República ou os ministros deste, sem a intermediação do legislativo.

Vale rememorar que a competência tributária foi centralizada no ente federal, além da força militar dos estados estar sob o comando do Exército Brasileiro, o que mitigou o poder de atuação dos governadores, tanto no plano econômico-financeiro, como no uso do poder de polícia. Este modelo de poder político se aparelha aos Estados Unitários, a saber, as competências são apenas delegadas pelo poder central, com atuação subsidiária estadual.

Merece destaque a reforma administrativa efetuada pelo governo militar, disposto no Decreto-Lei n. 200/1967, que guarda reflexos na atual Constituição da República. Esta lei prevê a descentralização das atividades do Poder Executivo Federal, para com as unidades federativas e a esfera privada, sob a direção, controle, fiscalização e o planejamento de programas pelo governo federal¹.

Com o advento da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, a Constituinte elevou os municípios à categoria de entes autônomos em união indissolúvel com Distrito Federal e Estados-membros (artigo 1º), formando a República Federativa do Brasil,

¹ Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.”

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – planejamento; II – coordenação; III – descentralização; IV – delegação de competência; V – controle.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. §1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para as unidades federadas quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis, sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 31 mar. 2015.

constituída como Estado Democrático de Direito. Outro marco garantidor deste desenho constitucional foi a proibição em discutir a abolição da forma federativa do Estado (artigo 60, parágrafo quarto, inciso I da Constituição), além de estabelecer como objetivos fundamentais, metas, programas e planos de desenvolvimento nacional, regional, social e setorial.

Destaca-se a possibilidade de auto-organização dos municípios para criação de lei orgânica própria (artigo 29 da Constituição), além de implementar e gerenciar políticas de desenvolvimento urbano, sobretudo para ordenar o contínuo desenvolvimento social do município, obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes (artigo 182, parágrafo primeiro da Constituição). Dito de outra forma, a descentralização federal dotou os municípios de personalidade jurídica, patrimônio, poder fiscal-administrativo-político próprio, ou seja, funções típicas da administração pública e consequente responsabilização judicial.

Por um lado, a equiparação dos municípios como ente federativo é um nítido exemplo de descentralização, por outro, em decorrência da submissão legislativa dos entes municipais perante as leis federais e estaduais², está-se diante de uma descentralização mitigada, pois os municípios somente legislam de forma residual, em consonância com a uniformidade das leis. Outra questão consiste na falta de representatividade dos municípios no Senado Federal.

Independente da pouca liberdade legislativa que gozam os municípios, a investida da Constituinte foi inovadora e audaciosa ao vislumbrar a construção da autonomia gerencial e financeira dos estados e municípios como política organizacional da nação, considerada “superior a outros países em desenvolvimento” (SOUZA, 2005 p. 111).

Esta flexibilidade na distribuição de competências justifica-se posto a escassa capacidade administrativa e financeira de alguns estados, sobretudo de muitos municípios. É nítido que a implantação, a partir da Carta Política de 1988, propiciou autonomia gerencial aos três entes federativos, porém neste momento inicial se torna imperiosa a intervenção vertical do governo federal em impor metas, programas, limitações e aporte financeiro, para no decorrer das décadas mudar todo um contexto autoritário, burocrático e dependente, quando melhor estrutura gerencial tiver os governos subnacionais.

² A respeito da repartição de competências legislativa, a Constituição Federal trata o assunto no Título III – Da Organização do Estado, Capítulo II – Da União, artigos 22, 23 e 24, sobre matéria de competência privativa à União, competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e, competência concorrente entre União, Estados e ao Distrito Federal, respectivamente.

Neste caso, resta incontroverso com o advento da redemocratização, pós-1988, a adoção do modelo de federalismo cooperativo³. Para tanto, os Municípios e Estados adotam planos de desenvolvimento do governo federal, em busca da integração econômica, de maneira coordenada e cooperada, a fim de corrigir as disparidades regionais.

A coordenação consiste na busca do interesse comum, com preservação da autonomia de cada ente federado, posto as suas peculiaridades locais ou regionais. Já a cooperação trata da tomada de decisão em conjunto, de maneira a uniformizar a política pública em debate, adaptando a respectiva execução de acordo com as necessidades do ente federado.

Nestas circunstâncias, a descentralização supõe a adesão do Estado ou dos municípios à proposta do governo federal, bem como a instalação no plano local das condições técnicas e administrativas estabelecidas pela União. Assim, a habilitação ao programa revela simultaneamente a decisão pela adesão por parte da unidade local de governo, bem como o preenchimento das condições de capacitação institucional requisitadas. (ARRETCHE, 2000, p. 38)

Com o advento da Carta Republicana de 1988, e o surgir da figura do prefeito como ator político de relevância, algumas relações entre o governo federal e os municípios passaram a ocorrer de forma direta, cita-se como exemplos o repasse financeiro do Fundo de Participação dos Municípios; bem como o cadastramento, controle e registro de programas sociais: Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Cisterna, Telefone Popular, Minha Casa Minha Vida, Isenção de Taxas de Concursos Públicos, Passe Livre, Carteira do Idoso, Aposentadoria para Pessoa de Baixa Renda.

Observa-se que no período 1964-1986, a política pública visava a infraestrutura e, no período pós-redemocratização, que se perdura neste início de século XXI, o foco na gestão pública está voltado para as políticas sociais da coletividade. Deste modo, mantém-se a mesma metodologia na forma de introduzir políticas públicas, sob a iniciativa da União no controle e investimentos financeiros e, o cadastro e gestão a cargo dos Estados e Municípios.

O Federalismo Cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômicos e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição

³ Este modelo de federalismo [de cooperação], com base no princípio da solidariedade, busca o equilíbrio entre os entes federados na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na resolução das disparidades pontuais, sobretudo entre os Estados-membros.

com o Estado Federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social. (BERCOVICI, 2004, p. 56/57)

Na prática o esboço do federalismo brasileiro deve ser lido sob o aspecto formal e de fato. Àquele, conforme os dispositivos disciplinados na Carta Magna, que resguarda a soberania e autonomia de cada ente federativo, garante a capacidade em introduzir programas de políticas públicas, dispor de fontes de arrecadação fiscal (tributos), além do poder de polícia, no sentido de aplicar sanções administrativas e o monopólio do uso da força. Ao que tange a criação de leis, os municípios legislam em assuntos que não contraporem as leis estaduais e federais e Estados-membro não pode conflitar a legislação federal.

Outra diferença formal, no plano político, que a Lei Maior trouxe consiste na distribuição do número de representantes estaduais no Congresso Nacional. Estados da Federação menores e de economia frágil, na proporção, são mais bem representados em comparação aos Estados-membro que possuem os maiores colegiados eleitorais.

Já o federalismo de fato trata da descentralização efetiva acerca da tomada de decisão de cada ente federativo, sobre assuntos como gastos e receitas públicas, auto-organização de suas instituições e investimentos em programas assistenciais, sociais ou estruturais, isso resultou na plena institucionalização do Estado Federal Brasileiro.

Assim, com a redemocratização e o surgimento da municipalidade como novo ator político, ampliou-se a teia de relações no jogo de poder político, de forma que o governo federal é obrigado a negociar com as lideranças partidárias nos governos subnacionais.

Com este novo desenho político, a boa maneira de prover a descentralização, em segurança e gradual, consiste no aumento de atribuições aos municípios, além de se criar mecanismos de maior atuação de órgãos fiscalizadores⁴ em conjunto com a população.

A ampla possibilidade de atuação do cidadão sobre a gestão pública ou controle social, ocupa um papel complementar ao controle das instituições democráticas, sobretudo a Administração Pública. O especial mote à pró-atividade do cidadão consiste em usufruir de uma adequada prestação dos serviços público (contínuo, eficiente, seguro e moderno), bem como ter suas reivindicações analisadas e discutidas na agenda política.

⁴ Controladoria-Geral da União, Ministério Público, Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Corregedorias e Ouvidorias.

Para tanto, o cidadão deve criar a consciência sobre seu direito em participar efetivamente na fiscalização e monitoramento da Administração Pública⁵, isso ocorre em virtude da mudança na forma de administrar a coisa pública.

As autonomias municipais e estaduais, ao contrário dos ditames da Constituição da República de 1988, mantiveram reduzida a participação popular nos assuntos da Administração Pública, visto o forte viés institucional e verticalizado na tomada de decisões de interesse público e a execução de programas sociais. Entretanto, houve a criação de mecanismos de controle e maior atuação do cidadão nas políticas públicas, o que gera maior eficiência na definição da agenda de prioridades a ser atendida pela Administração em conformidade com o orçamento disponível. E, mesmo com as diferenças existentes entre o federalismo e a democracia, o atual modelo de Estado Federal e sua divisão de competências, propicia melhores resultados contra o monopólio do poder político.

No caso brasileiro, aplica-se um modelo consensual de Estado democrático, visto a repartição do poder entre Legislativo e Executivo, o bicameralismo, o sistema multipartidário, a maior fragmentação ideológica, a constituição rígida e a descentralização.

No período anterior a redemocratização de 1988, o Brasil adotava o modelo de Administração Burocrática, sendo a autoridade baseada na legalidade, relação de hierarquia entre órgãos e agentes públicos, alto relevo na tecnocracia, controle sobre os meios e ênfase na forma e procedimentos a serem realizados (Decreto-Lei n. 200/67).

Mesmo após o advento da Constituição/88, o momento chave para mudança de paradigma ocorre com a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, a lei que reforma a Administração Pública e passa a efetivar o modelo de Administração Gerencial.

A administração gerencial (ou governança consensual) objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de

⁵ O atual modelo constitucional possibilita ao cidadão oito maneiras de atuação: **direito de petição ao Poder Público**, para defesa de direitos e contra abusos de poder ou ilegalidades (artigo 5º, inciso XXXIV, 'a' da Constituição Federal); **acesso a informação pública**, com vistas a transparência da gestão pública (Lei n. 12.527/11); **denúncia ao Tribunal de Contas**, realizada pelo cidadão, sindicato, associação e partido político, na ocorrência de atos lesivos à administração direta ou indireta; **ação popular**, no interesse da coletividade, em caso de violação ao patrimônio público (inclusive histórico e cultural), moralidade administrativa, meio ambiente (Lei n. 4.717/65); o cidadão pode apresentar uma denúncia perante o Ministério Público, que após apuração ingressa com **ação civil pública**, no interesse da coletividade; também a **ação de improbidade administrativa**, apresentada por denúncia ao Ministério Público, atinente a ato praticado pelo agente público (Leis n. 8.429/92 e n. 12.846/13); o **habeas data**, para obter informações pessoais perante a Administração Pública (artigo 5º, LXXII); e, o **mandado de segurança** contra a prática de ato ilegal da autoridade pública (artigo 5º, LXIX), estes dois dispostos na Constituição Federal. MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 617-626.

resultados, em detrimento de processos e ritos, e estimulando a participação popular na gestão pública. (MAZZA, 2012, p. 33/34)

Assim, os legisladores criam leis para regulamentar a participação da iniciativa privada em atividades anteriormente de monopólio estatal⁶. Essa dinâmica estatal amplia as agências reguladoras e entidades paraestatais do terceiro setor. Com isso, a reestruturação do Estado ocorre de forma planejada, com intervenção estatal nas áreas estratégicas exclusivas ou na hipótese do ente privado não se interessar pelo consórcio público.

Também o atual modelo de federalismo passou a incentivar o desenvolvimento de setores sociais, de maneira a sobrepujar a ordem social e econômica. Neste último tema, a atuação dos Estados-membro incluiu as necessidades coletivas, agregada as atribuições voltadas ao fomento econômico. Já a respeito da função social da propriedade, impõem-se obstáculos e sanções que podem culminar na perda do imóvel, em casos como a mera especulação imobiliária ou deixar improdutivas terras agrícolas.

A mudança de paradigma na gestão pública tende ao modelo de Estado Social Mínimo, pois a Administração Pública optou por delegar a prestação de serviços à esfera privada, com a conseqüente redução de seus encargos econômico-sociais por intermédio de concessões, desregulamentação e privatizações. Assim, o modelo de Estado Provedor passa para Garantidor, ao fiscalizar e regulamentar a atividade econômica e social, com impulso a partir da década de 1990, pela via das agências reguladoras.

Neste período passou a vigor a concepção político-econômica neoliberal, “voltada a reduzir a participação estatal em diversos setores da economia” (MAZZA, 2012, p. 142). Neste aspecto, para realizar a reforma do Estado, o Congresso Nacional, apresentou diversas emendas⁷ a Carta Republicana, além de criar agências reguladoras⁸.

⁶ Os exemplos são diversos: **concessão e permissão de prestação de serviços** (Lei n. 8.987/95), **parceria público-privado** (Lei n. 11.079/04), **consórcios públicos** (Lei n. 11.107/05), e **autorização para exploração comercial de espaços públicos**. Ressaltam-se as **atividades desenvolvidas pelo Terceiro Setor** que são de interesse público sem fins lucrativos, em colaboração com o ente público, em desenvolvimento da iniciativa privada: as **organizações sociais** (ensino, pesquisa científica, tecnologia, proteção e zelo ao meio ambiente, cultura e saúde), as **organizações da sociedade civil de interesse público** (assistência social, cultura, patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, nutrição alimentar, questões ambientais, combate a pobreza, voluntariado, assessoria jurídica gratuita, tecnologia alternativa, direitos humanos e experimentação no segmento comercial), e, **serviços sociais autônomos** (educação, saúde e assistência social), vinculados as Confederações Nacionais. MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 165-170.

⁷ Emenda Constitucional n. 5, de 15 de agosto de 1995 (Diário Oficial da União – D.O.U. de 16-8-1995), que retirou a exclusividade dos estados na prestação dos serviços locais de gás canalizado; E. C. n. 6, de 15 de agosto de 1995 (D.O.U. 16-8-1995), extinguiu o tratamento favorecido às empresas nacionais sobre a lavra de recursos minerais e energia hidráulica; E. C. n. 8, de 15 de agosto de 1995 (D.O.U. 16-8-1995), pôs fim ao exclusivismo estatal na área das telecomunicações; E.C. n. 9, de 9 de novembro de 1995 (D.O.U. 10-11-1995),

O modelo de agências adotado no Brasil teve forte inspiração em **instituições similares** existentes em outros países, tais como as **agências** dos Estados Unidos, as **autoridades administrativas independentes** na França e os “quasi autonomous non governmental organizations” ou **quangos** na Inglaterra. (MAZZA, 2012, p. 143)

Vale apontar que a descentralização propiciou que o eleitorado se tornasse mais ativo na participação das tomadas de decisões do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, com o surgimento de consultas e audiências públicas dos programas de governo e assuntos a serem regulamentados em lei, aproximando-se mais ao denominado direito comunitário.

A finalidade da consulta e da audiência pública, a seu turno, é produzir debates orais sobre a matéria enfocada, buscando assim refletir sobre as melhores soluções, e obter diretamente um maior consenso, nas atitudes e decisões a serem tomadas pela Administração Pública. Em alguns casos, as consultas e as audiências públicas são obrigatórias quando determinadas por lei, sendo nos demais casos facultativas. (REIS, 2014, p. 28)

Outra possibilidade da Carta Magna, pela via indireta, consiste no fenômeno da judicialização da política, ou seja, ante a inércia do Legislativo em regulamentar as matérias de interesses coletivos, o Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal ao julgar ações específicas tem legislado de forma negativa. Esta postura debatida, tem servido como resposta a sociedade diante do descompasso entre a Constituição Federal, as demais leis federal, estadual e municipal e, a carência normativa sobre determinados temas da agenda política. Tudo para manter a uniformidade e coerência legislativa entre os três entes federados, com a soberania do Estado Federal, ao bom desenvolver do federalismo de cooperação.

2.1 DEBATES SOBRE O FEDERALISMO

Passados 25 anos da promulgação da Carta Política de 1988, com a regulamentação de diversos artigos constitucionais para gerar a sua efetividade, o aperfeiçoamento no controle

encerrou com o monopólio estatal atinente as operações envolvendo petróleo, hidrocarboneto e gás natural. MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 142-143.

⁸ A partir dos idos de 1996, criaram-se diversas agências nacionais reguladoras: de Energia Elétrica – ANEEL (Lei n. 9.427/96), de Telecomunicações – ANATEL (Lei n. 9.472/97), do Petróleo – ANP (Lei n. 9.478/97), de Vigilância Sanitária – ANVISA (Lei n. 9.782/99), de Saúde Suplementar – ANS (Lei n. 9.961/00), de Águas – ANA (Lei n. 9984/00), de Transportes Terrestres – ANTT e de Transportes Aquaviários – ANTAQ (Lei n. 10.233/01), do Cinema – ANCINE (Lei n. 12.485/11), de Aviação Civil – ANAC (Lei n. 11.182/05), de Desenvolvimento da Amazônia – ADA e de Desenvolvimento do Nordeste – Adene (Medida Provisória n. 2.157-5, de 24 de agosto de 2001). Id., 2012, p. 143-145.

das instituições, a adesão ao modelo administrativo gerencial da coisa pública, o surgimento do federalismo cooperativo, demonstram a evolução e solidez do regime democrático.

Dentre os ganhos da redemocratização, algumas questões permanecem em discussão na arena política, sociológica e econômica, tais como: federalismo de cooperação, criação e fusão de unidades federadas, federalismo fiscal, articulação dos estados-membro na dinâmica da república federativa, reforma política e o pagamento da dívida dos estados à União.

Sobre o modelo de federalismo de cooperação, a agenda de estudos consiste no fortalecimento das relações entre o governo federal e os municípios, sem a intermediação dos governos estaduais. Este mitigar dos estados-membro na produção de políticas públicas tem criado um debate sobre os poderes da União, que vem adotando forte concentração na edição legislativa, por consequência influi nas decisões jurisdicionais e fragiliza a atuação, a autonomia e “o poder de veto” dos governos subnacionais perante o Congresso. Igualmente, os avanços oriundos da coordenação vertical na agenda dos três entes federativos, com resultados socioeconômicos, têm criado questões a serem analisadas:

Daí a importância do debate levado a cabo neste livro, que procura analisar as *capacidades governativas* dos governos subnacionais de orientarem o sentido de seus territórios específicos, mobilizando, de forma articulativa, tanto seus ativos e instrumentos econômico-financeiros (*capacidades econômico-fiscais*), quanto seus recursos políticos e institucionais (*capacidades institucionais*) para promover o desenvolvimento. (MONTEIRO NETO, 2014, p. 214).

Assim sendo, os questionamentos recaem sobre as forças políticas e sociais, dos três entes federativos e o envolvimento em políticas de planejamento e desenvolvimento, com foco atual na qualidade de serviços à coletividade e provisão de bens. Nesta seara, há um forte debate sobre o papel dos governos estaduais como interlocutores e coordenadores em programas entre União e os municípios.

Outro ponto em discussão consiste na forma de gerenciamento governamental ora voltada para centralização (1808-1890, 1930-1945, 1964-1985), ora para descentralização (1891-1930, 1946-1963, 1985-1990), no período posterior aos anos de 1990 o foco de estudo pauta-se na análise das oscilações centralista e localista municipal, sem um consenso.

Por outro lado, merece destaque o fato da municipalidade que passou a ter o *status* de ente federado autônomo e o salto quantitativo para mais de cinco mil e cem municípios. Hoje, meados da década de 2010, “cerca de 70% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes e quase 90% têm menos de 50 mil habitantes” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 9).

O fato que se apresenta é a baixa capacidade tributária das cidades com este porte, o que compromete a sua própria existência, tornando-os dependentes de repasse de verbas estadual e da União (Fundo de Participação Municipal⁹) para sustentar a administração pública municipal e suprir as necessidades básicas. Vale lembrar que, ante este problema, recentemente, o governo federal vetou proposta de lei em ampliar o número de municípios.

Além dos municípios, os estados-membro da federação que dependem de incentivos fiscais e de repasses específicos (Fundo de Participação dos Estados e regionais), fato permanente na agenda política e de estudo.

Não menos importante, o tema da criação, fusão e desmembramento de estados e municípios, continua na pauta de discussões. Basta observar o referendo para desmembrar do estado do Pará em outros dois futuros estados do Carajás e Tapajós, rejeitado pelos eleitores. Este assunto envolve o chamado poder pessoal como político ou coadjuvante externo, repasses de verbas, sustentabilidade do ente federativo, menor acumula tributário à União.

Pertinente a reforma política, os parlamentares em conjunto com a sociedade civil organizada, discutiram e apresentaram a proposto de emenda à Constituição Federal:

Nas treze reuniões havidas foram debatidos os seguintes temas: Sistema eleitoral; Financiamento partidário e de campanhas eleitorais; Unificação das eleições; Tempo de mandato e fim da reeleição; Voto obrigatório ou facultativo; Cláusula de desempenho partidário; Fidelidade partidária; Abuso de poder político e econômico; Federações de partidos; Filiação partidária e criação de partidos; Representatividade das unidades da federação na Câmara dos Deputados, Limitação de gastos com propaganda no rádio e na televisão. (Câmara dos Deputados)

Merece atenção às questões do “pacto social”, atinente a infraestrutura, sobretudo com os eventos de escala mundial como a copa do mundo de futebol e as olimpíadas, comparando a relação entre o poder econômico dos estados em suportar os investimentos e a dependência de recursos financeiros da União e outros canais.

Debate-se o papel do governo federal no cumprimento dos ditames da Carta Política para transferências obrigatórias aos municípios, estados e regiões, o que reafirma federalismo de cooperação. Sobre os estados-membro, o embate está na chamada guerra fiscal para atrair o empresariado, mediante concessão de isenções, estando doutro lado os estados-membros com baixo poder de arrecadação tributária, sabedores de que não são atrativos no aspecto industrial, militam por maiores repasses federais.

⁹ A questão do repasse, sempre está na agenda do Congresso Nacional, tanto que foi promulgada a quarta emenda constitucional, datada de 02.12.2014, com aumento do repasse de recursos da União, sobre o quantum arrecadado com produtos industrializados e sobre imposto de renda, ao Fundo de Participação dos Municípios.

Ainda no plano fiscal, um embate de relevância consiste na distribuição dos royalties do petróleo (Pré-sal), sendo que estados que não produtores de petróleo de plataforma marítima reivindicam parte dos valores, por sua vez, o governo federal tende a atrelar os recursos a educação e saúde (Lei n. 12.858/13).

A discussão sobre o pacto federativo e os limites de partilha tributária a respeito da distribuição da receita arrecadada é tema rotineiro na plataforma de estudos dos políticos, sociólogos, economistas e juristas.

2.2 O PACTO FEDERATIVO E QUESTÃO FISCAL

Dentre as razões do pacto federativo, bem como a melhor distribuição dos recursos tributários, destaca-se a redução das desigualdades regionais e sociais, posto que determinados Estados-membros e municípios necessitem de incentivos fiscais diferenciados e repasses de recursos financeiros para se autogerir. Eis os ditames da Carta Política como primazia a ser perseguida e observada pela iniciativa pública e privada:

Art. 3º Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil: (...)
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**; (...)
 Art. 21. Compete à União: (...)
 IX - **elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social**; (...)
 Art. 43. Para **efeitos administrativos**, a **União** poderá **articular sua ação** em um mesmo complexo geoeconômico e social, **visando** a seu **desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais**. (...)
 Art. 170. A **ordem econômica**, fundada na **valorização do trabalho humano e na livre iniciativa**, tem por fim **assegurar** a todos **existência digna, conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios: (...)
 VII - **redução das desigualdades regionais e sociais**; (grifo nosso) (BRASIL, 2008, p. 13, 49 e 121)

As políticas públicas voltadas às questões regionais têm como foco a integração das cinco regiões, a construção geoeconômica mais igualitária, bem como a inclusão produtiva com maior participação política e social da população. Medidas estas que visam diminuir o esvaziamento de certas regiões, com o inchaço desordenado das metrópoles.

Esta dispersão populacional nos diversos municípios favorece a logística e a economia entre centros urbanos, a implantação de programas de governo e por consequência exerce influência na segurança nacional, esta última pela melhor ocupação do vasto território.

A preocupação é legítima, pois uma melhor distribuição demográfica possibilita o planejamento e construção urbana condizente com as recomendações internacionais e maior integração nacional. Os exemplos de intervenção econômica do governo federal nas regiões mais afastadas se justifica pela falta de auto sustentabilidade de alguns Estados Federativos, sendo implementados planos e incentivos regionais de desenvolvimento como políticas fiscais específicas, sobretudo, dos estados da região Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Os incentivos consistem no denominado caráter redistributivo ao realizar uma política seletiva de transferências legais de tributos federais, bem como a aplicação diferenciada de juros em atividades prioritárias, tudo para diminuir as disparidades regionais da federação.

Outro exemplo consiste na política econômica aplicada na Zona Franca de Manaus, quanto ao imposto sobre produtos industrializados, desenvolvido pela Constituinte e mantida pelos legisladores como área livre de comércio, importação, exportação e incentivos fiscais (artigo 92-A dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias).

Já nas regiões de terras áridas, os planos sociais são para o melhor aproveitamento de rios e águas represadas em prol da população, com irrigações e construção de cisternas. Obra de grande envergadura, com viés integracionista é a transposição do rio São Francisco.

Em certa medida, o desenvolvimento regional, conforme descrito na Carta Republicana, também ocorre por intermédio da ação dos municípios, que assumem a operacionalidade de determinadas políticas sociais.

Porém, em decorrência da escassez de recursos financeiros dos municípios, a adesão deste ente federativo às políticas sociais ocorre como espécie de “barganha federativa”, que segundo entendimento de Arretche, inicialmente a municipalidade sopesa os ganhos e encargos oriundos da responsabilidade de gestão:

É devido à dimensão de barganha federativa que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil só pode ser efetivo na medida em que as administrações locais avaliem positivamente os ganhos a serem obtidos a partir da assunção de atribuições de gestão; ou, pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo. Assim, nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (ARRETICHE, 1999, p. 115)

A autonomia gerencial dos municípios em aderir ou não as políticas públicas se reflete no modelo de federalismo cooperado. Insta salientar que a descentralização de programas

sociais necessita da intervenção do governo federal e dos estados quanto ao suporte de encargos financeiros, repasse de técnicas apropriadas à implementação das políticas públicas e apoio administrativo, do contrário, o programa social estaria a deriva da capacidade fiscal e suporte socioeconômico municipal, além dos interesses políticos locais.

Além da cooperação entre os três entes federativos quanto ao zelo pelo patrimônio cultural- artístico-histórico, hídrico e ambiental, observa-se dois casos bem sucedidos, a partir da década de 1990, por intermédio da regulação federal, a efetiva transferência aos governos subnacionais da responsabilidade para implementar e gerenciar políticas sociais de saúde, educação e ciência, com percentual de investimentos mínimos. Para tanto, a exigência aos governos subnacionais está na observância dos limites impostos pela Constituição Federal quanto a saúde e educação, com o objetivo de diminuir diferenças econômicas entre regiões.

A rigor, a Constituição determina que o governo federal invista 18%, os Estados e Distrito Federal, e Municípios 25% do valor arrecadado para investimentos em educação. Em saúde o percentual mínimo de 10% pela União, 12% pelos Estados e DF, e 15% pelos Municípios, sobre o valor arrecadado em impostos.

Nesta mesma lógica, os municípios, em virtude da autonomia gerencial, guardadas os percentuais em investimento nas áreas de saúde e educação, tiveram a participação nos recursos públicos de repasses ampliados se comparadas com a situação dos estados-membros.

A descentralização orçamentária se deu predominantemente como um processo de municipalização: o nível de governo que teve sua participação na capacidade de gasto efetivamente ampliada nas duas últimas décadas foram os municípios. Por decorrência, a descentralização de encargos derivada também tomou esta forma. No Brasil, só parece haver um efetivo processo de descentralização no sentido de ampliação da participação dos municípios nos encargos e recursos. Do ponto de vista tanto da atribuição de encargos como da disponibilidade líquida de recursos, após transferências intergovernamentais, os governos estaduais têm hoje rigorosamente a mesma situação que tinham vinte anos atrás. (REZENDE; OLIVEIRA, 2003, p. 43)

Resta evidente que os programas de diminuição das desigualdades regionais e locais, com vistas ao desenvolvimento e incentivos fiscais, objetivam a distribuição conforme as necessidades pontuais, do contrário se relegariam ao abandono os rincões da nação com o enfraquecimento da unidade nacional, além de perpetuar a miserabilidade dos municípios de baixa densidade populacional e diminuta base arrecadatária, que muitas vezes possuem como fonte principal de receitas o repasse realizado pelo Fundo de Participação aos Municípios.

2.3 O REPASSE DE RECEITAS

Nos moldes da Constituição de 1988, Municípios, Estados-membros e União passaram por redefinições na capacidade de tributar os cidadãos sobre determinadas matérias¹⁰, além de haver maior repasse do valor coletado pela União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios. Merece destaque que o sistema tributário disposto na Constituição Federal não permite a criação de novos impostos sem que ocorra emenda constitucional¹¹ ou governos subnacionais estabeleçam critérios diferidos para tributar bens e serviços.

Da repartição das receitas tributárias, o texto constitucional determina que cabe aos Municípios a receita consiste em 50% do valor arrecadado com o Imposto Territorial Rural; 50% do montante arrecadado com Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores; 25% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias; 48% do montante arrecadado com Imposto de Renda, Imposto Sobre Produtos Industrializados ao Fundo de Participação dos Estados, dos Municípios e programas do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e 10% aos Estados sobre as exportações de produtos industrializados.

Em análise, resta evidente o favorecimento das municipalidades quanto a repartição de receitas, isto reforça a descentralização fiscal adotada pelo sistema tributário brasileiro.

Com o fito de minimizar a disparidade tributária-arrecadatória, a União que detém a maior parte das receitas, em cumprimento as diretrizes constitucionais criou o Fundo de Repasse aos Estados, Fundo de Repasse aos Municípios, Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados, Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, bem como outros dispostos no artigo 159 da Constituição Federal como o Fundo de Financiamento do Norte, do Nordeste, do Centro-Oeste¹², dentre diversos outros fundos de participação.

¹⁰ A União institui impostos para importação, exportação, renda e dividendos, produto industrializado, operações de crédito, seguro, câmbio, títulos e valores mobiliários, propriedade rural e grandes fortunas. Aos Estados-membros compete os impostos sobre transmissão de bens decorrente de óbito ou doações, sobre circulação de mercadorias e serviços de transportes e comunicações (com alíquota regulamentada pelo Senado Federal), sobre a propriedade de veículos. E aos Municípios tributar matérias pertinentes a propriedade urbana, transmissão de bens imóveis oriundo de relações negociais e sobre serviços, este último desde que não conflite com a matéria de competência estadual. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2008, p. 107-111.

¹¹ Eis a aplicação do princípio da legalidade. Exceção é a criação, pela União, de impostos não-cumulativos com outros já existentes, bem como em caso de iminência de guerra, calamidade pública ou para financiar a seguridade social, este último necessita da aprovação do Congresso Federal (artigo 154 da Constituição). *Ibid.*, p. 104.

¹² Quanto a estes três fundos de financiamento, nos termos do artigo 159, inciso I da alínea 'c' da Constituição Federal, houve a regulamentação por intermédio da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989. E coube ao Ministério da Integração Nacional definir diretrizes e prioridades para garantir o permanente crescimento

Os estados recebem 21,5% dessas transferências, sendo que 85% são destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os restantes 15% às regiões Sul e Sudeste. A fórmula para determinar a quota de cada estado leva em consideração o tamanho da população e o inverso da renda *per capita*. Os municípios recebem 22,5%, sendo que, desse valor, 10% destinam-se às capitais. A distribuição dos restantes 90% também leva em conta a população e o inverso da renda *per capita*. (SOUZA, 2005, p. 117)¹³

A origem deste rateio, descrito acima, está enquadrado no artigo 34, §2º, incisos I, II e III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que mantém uma política fiscal de redistribuição de percentuais dos impostos arrecadados pela União¹⁴. Ressalte-se que, na data da promulgação da Constituição de 1988, previu-se o aumento progressivo do rateio:

Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores. (...)

§ 2º - O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios obedecerão às seguintes determinações:

I - a partir da promulgação da Constituição, os percentuais serão, respectivamente, de dezoito por cento e de vinte por cento, calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos referidos no art. 153, III e IV, mantidos os atuais critérios de rateio até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 161, II;

II - o percentual relativo ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal será acrescido de um ponto percentual no exercício financeiro de 1989 e, a partir de 1990, inclusive, à razão de meio ponto por exercício, até 1992, inclusive, atingindo em 1993 o percentual estabelecido no art. 159, I, "a";

III - o percentual relativo ao Fundo de Participação dos Municípios, a partir de 1989, inclusive, será elevado à razão de meio ponto percentual por exercício financeiro, até atingir o estabelecido no art. 159, I, "b". (BRASIL, 2008, p. 166)

Assim, percebe-se uma continuidade política, independente dos políticos que estejam no poder, no sentido de buscar formas contínuas à repartição das riquezas e garantir a autonomia dos entes federados, seja no âmbito local ou regional, de acordo com as limitações arrecadatórias e de criar receitas, além de outros fatores a serem calculados como população, área e densidade geográfica e a renda per capita, na busca do equilíbrio federativo.

destas regiões, para maiores informações. CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004, p. 120

¹³ Estes percentuais estão definidos em lei. O rateio aos Estado-Membros está regulado pela Lei Complementar n. 62/89, no artigo 2º, incisos I e II e artigo 88 do Código Tributário Nacional. Quanto ao percentual dos municípios vide o artigo 91 do Código Tributário. Ambas as leis estão disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm>, e, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 09 abr. 2015.

¹⁴ O rateio dos impostos remonta a Constituição Federal de 1946 (art. 15, §4º), com aumento dos percentuais pelas Emendas Constitucionais n. 5, de 21 de novembro de 1961, e, n. 18, de 1º de dezembro de 1965. CONTI, op. cit. p. 111.

Eis um dos pilares do pacto federativo, que além da previsão constitucional, requer diversos esforços para manter a operacionalidade do Estado, dentre eles a separação da gestão econômica e os interesses de cada ente político.

Neste fluxo de partilha das receitas disponíveis, há uma falta de definição se o repasse tem caráter discricionário ou legal, assim, cabe a Administração Estadual ou Municipal observar os limites legais e utilizar o restante do orçamento disponível de maneira autônoma, quanto este não estiver atrelado a determinado programa específico.

Transferências legais são aquelas cujos critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição [Federal] e transferências discricionárias ou voluntárias são, no essencial, resultado do processo orçamentário anual dos governos de nível superior – federal e estadual – sem qualquer correlação com os fluxos das transferências legais, resultando de negociações entre autoridades centrais e governos subnacionais e seus representantes no Parlamento. Sua utilização, em tese, deveria ser de caráter complementar e auxiliar às transferências legais ou “estruturais”, por apresentarem maior flexibilidade para lidar com situações excepcionais de curto prazo, em que há pressão sobre a estrutura de financiamento tal como definida pelas receitas próprias acrescidas das transferências legais. (REZENDE; OLIVEIRA, 2003, p. 47)

Exemplos de transferências voluntárias consistem no repasse da União a programas pontuais como construção de casas populares, construção de usinas hidrelétricas, no caso de catástrofes naturais que afeta determinado municípios, dentre outros. Pode-se dizer que estes repasses emergenciais, que passa por critérios políticos, consistem em parcela diminuta se comparada as transferências legais.

Deste modo, o governo federal procura cumprir sua agenda orçamentária, com resguardo orçamentário para disposição discricionária, em detrimento de emendas ao orçamento apresentadas pelos parlamentares. Assim, o êxito de uma emenda necessita da influência política e que demonstre a importância na execução da proposta modificativa.

O sistema tributário brasileiro, ao que tange a partilha dos tributos arrecadados é de caráter descentralizador, pois os Municípios detêm a menor responsabilidade/competência na arrecadação tributária; os Estados-membros executam consideráveis esforços na arrecadação, sendo parte repassada aos municípios; e a União suporta as funções redistributivas, sobretudo opera como ator político determinante na equidade fiscal dos governos subnacionais.

O forte vínculo construído entre a União e os Municípios consiste em fatores outrora elencados, como o surgir da figura do prefeito como ator político de relevo, o negligenciar dos governos estaduais nas questões fiscais de interesse dos municípios menores e, sobretudo, pela transferência aos municípios da responsabilidade em educação fundamental e saúde.

O controle do repasse federal cabe ao Tribunal de Contas da União¹⁵, que calcula as quotas do fundo de participação atinente ao reparte das receitas do artigo 159 do texto constitucional, cujo objetivo consiste a promoção e equilíbrio social-econômico dos governos subnacionais e, cabe ao Tesouro Nacional transferir os recursos no prazo estipulado, com intermediação da instituição Banco do Brasil S.A..

Nesta empreitada, com o fito de otimizar os recursos públicos, os legisladores criaram a denominada lei de responsabilidade fiscal, onde se estabelece controles, limites e penalidades ao administrador público quando a gestão da coisa pública, bem como aprimora a transparência sobre os atos praticados.

2.4 RESPONSABILIDADE FISCAL

A concentração da maior parte da arrecadação de tributos no ente político da União teve por estopim a carência de políticas públicas dos governadores, a guerra fiscal entre os Estados-membros no intuito de atrair maiores investidores e a falta de comprometimento para com as legislaturas posteriores.

governos estaduais retraíram-se neste campo pela longa e grave crise fiscal dos anos 1990. A dinâmica autofágica instalada neste período seria marcada por políticas de soma zero dos governadores contra estados vizinhos e a União – como no caso da “guerra fiscal” – e de terra arrasada de governadores em fim de mandato contra seus sucessores. Estes herdariam dívidas impagáveis e estruturas governamentais desmontadas ou inchadas e viciadas. (LASSANCE et al., Ipea, p. 28)

Nesse cenário, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), optou-se pelo equilíbrio das contas públicas, houve a tendência em assegurar o superávit primário, conforme acordado com o Fundo Monetário Internacional e enrijeceu o controle fiscal nos três níveis federativos, relegando ao plano secundário a eficiência tributária. Em decorrência desta mudança no plano tributário nacional a morosidade permanece, posto que a plena constitucionalização da matéria requeira exaustivas discussões no Congresso Nacional, além de serem submetidas, em diversas ocasiões, ao crivo do Supremo Tribunal Federal.

¹⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2008, p. 64.

As novas diretrizes delineadas na Constituição Federal de 1988 limita o poder de tributar de cada ente federativo, redesenha algumas competências e repartições tributárias e, torna extremamente rígido a possibilidade dos três entes contraírem empréstimo.

Para contrair empréstimos, os três níveis precisam da autorização de seus respectivos legislativos e da aprovação do Banco Central e do Senado Federal. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, e de um conjunto de outras leis ordinárias federais tornou quase impossível a contratação de novos empréstimos, em especial pelos governos subnacionais. (SOUZA, 2005, p. 116/117)

A responsabilidade incide também sobre as instituições financeiras, que se tornaram, nos termos da lei de responsabilidade fiscal, corresponsáveis na fiscalização envolvendo crédito público (repasso de recursos) e as contratações realizadas pelos entes federados.

Vale salientar que ao governo federal interessa o equilíbrio fiscal e a integração regional, com o uso de seu poder imperativo para editar leis (medidas provisórias), controlar o déficit fiscal e inflacionário. Eis a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000¹⁶, que limita e responsabiliza a gestão fiscal a todos os entes federativos. Esta lei que trata da responsabilidade do administrador público e a anterior Lei n. 4.320/64¹⁷ (legislação financeira geral), ambas ao que tange o orçamento, guardam correlação de complementariedade, tudo para evitar problemas como superinflação, moratória ou calote fiscal.

Outrossim, a gestão dos administradores públicos deve ser transparente, a fim de propiciar eficiência e melhor fiscalização sobre o crédito público, folha salarial e transferências voluntárias, com o fito de melhor aplicar as diretrizes da responsabilidade fiscal e sanções por improbidade administrativa.

Por outro lado, dentre os ganhos obtidos pós-1988, está na maneira descentralizada da alocação e execução da referida rubrica, em especial na questão do repasse dos créditos públicos. Na alocação de crédito via lei orçamentária anual, o ideal é que ocorra com destino direto ao órgão gestor ou entidade administrativa que executar os recursos.

Com isso, diminui as emendas orçamentárias, que repercute na eficiência e transparência do controle das contas públicas, sem a necessidade dos recursos passarem pelos governos subnacionais.

¹⁶ Lei Complementar n. 101/00 – Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 06 mar. 2015.

¹⁷ Lei n. 4.320, de 14 de março de 1964 Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Art. 1º Esta Lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços (...) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LC.htm> Acesso em: 06 mar. 2015.

Atinente aos gastos com a folha salarial, que foi uma das causas do colapso financeiro dos Estados-membros na década de 1980, o Constituinte no artigo 169 da Carta Política, impôs limites, definidos, a posteriori, pela lei complementar de responsabilidade fiscal.

A respeito desta questão, cabe um parêntese quanto a aprovação do Projeto de Lei n. 4330 do ano de 2004, denominada lei das terceirizações. Pois bem, nos termos da lei de responsabilidade fiscal, os gastos com pessoal, a respeito dos contratos de terceirização de mão de obra, inserem-se na rubrica “Outras Despesas com Pessoal”. No cômputo geral, esta despesa compõe a rubrica despesa total de pessoal, assim, garante-se metas orçamentárias e a harmonia entre a Constituição Federal, a Lei n. 4.320/1964¹⁸, a Lei Complementar n. 101/00 (de Responsabilidade Fiscal)¹⁹ e o Projeto de Lei 4330/04.

Em comparação com a Lei n. 4.320/64, constata-se que a contratação de mão de obra terceirizada está inserida na rubrica Investimentos, que pertence rubrica Despesas de Capital. A confusão pode ocorrer ao interpretar que despesa com pessoal seria despesas correntes, na modalidade despesas de custeio, mas esta rubrica classifica a manutenção de serviços previamente criados, ou seja, antes desta norma jurídica datada de 1964. A mesma lógica segue a lei de responsabilidade fiscal.

Assim, sendo, os contratos de “terceirização de mão-de-obra” que resultem na substituição de servidores ou empregados públicos e que tenham sido firmados após a edição da LRF serão computados para efeito dos limites de despesa total com pessoal dos entes federativos e constarão da rubrica *Outras Despesas de Pessoal*, enquanto que os contratos dessa natureza firmados antes da edição da LRF continuarão fora do cômputo desses limites. (CONTI, 2004, p. 241)

¹⁸ Lei n. 4.320/64 “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.” - Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES - Despesas de Custeio, Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL – Investimentos, Inversões Financeiras, Transferências de Capital

§ 4º **Classificam-se como investimentos as dotações** para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para **os programas especiais de trabalho**, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Art. 20. (...) Parágrafo único. **Os programas especiais de trabalho** que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa **poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.** (grifo nosso) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LC.htm>. Acesso em: 06 mar. 2015.

¹⁹ Lei Complementar n. 101/00 – Art. 18. (...) §1º **Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra** que se referem à substituição de servidores e empregados públicos **serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.** (grifo nosso) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 06 mar. 2015.

Observa-se uma repetição no raciocínio desenvolvido com a lei de 1964 e a lei complementar de 2000, deste modo, os legisladores conseguem manter a simetria legislativa, posto o reflexo da necessidade de realocação de mão de obra, sobretudo com a informatização da máquina pública. Isto permite ao gestor público oscilar as contratações de pessoal terceirizado, regulamentada via lei das terceirizações, de acordo com as prioridades.

Por fim, sobre as transferências voluntárias, a vantagem consiste na efetiva autonomia do ente federado em utilizar de recursos em situações emergenciais ou para suprir a carência de programas sociais em determinados segmentos públicos.

Frise-se que a lei de responsabilidade fiscal exige condições, para que ocorra transferência voluntária, sob pena de medidas sancionatórias. Estas medidas reduziram a “preguiça fiscal” quanto a dependência de repasses, e estimulou os governos subnacionais a procurar a autonomia financeira, em especial com o exercício pleno da arrecadação dos tributos de sua competência, conforme previsto na Constituição da República.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o advento da redemocratização brasileira, sobretudo ao se promulgar a Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, modelo de estado federal, com tendências à alteração no gerenciamento estatal: de burocrático para gerencial, diversas mudanças ocorreram no sistema político e econômico. Em destaque a elevação dos municípios ao *status* de ente federativo e medidas formais para a redistribuição das receitas arrecadadas com tributos. Também a gestão pela municipalidade de programas de políticas públicas como ensino fundamental e saúde.

Os municípios por disporem de autonomia gerencial, financeira e política, no microssistema social passam a ser uma das figuras centrais na implantação de políticas públicas, assim, surge o denominado federalismo de cooperação. Esta cooperação visa atingir os interesses comuns entre os três entes federados, de maneira harmônica, ao visar o desenvolvimento econômico, produtivo e atingir maior integração regional.

Porém, como a municipalidade é o mais recente e menos preparado ente federativo, requer auxílio de seu respectivo estado-membro e do governo federal, para efetivar programas social-econômicos e garantir o seu crescimento. Neste sentido, algumas políticas públicas são auxiliadas pelo governo federal quanto a assistência técnica e cooperação financeira até que o município possa gerir de maneira autônoma.

Por óbvio, a ação isolada do governo central não é suficiente, para efetivar os objetivos fundamentais da nação ao que diz respeito a erradicação e redução das desigualdades regionais, sociais e econômicas. Portanto, o ente federal se socorre aos municípios por ser o elo mais próximo entre a população e o Estado. De maneira simbiótica, estes dois entes federativos atuam como ator de extremo relevo na construção, financiamento e implantação na agenda de programas sociais.

Deste modo, ao se garantir condições dignas à vida dos munícipes, favorece o melhor desenvolvimento econômico da municipalidade, bem como reflete na ocupação, integração e logística no território nacional, o que toca, de maneira indireta, as questões ligadas a segurança nacional ao evitar grandes vazios em seu território.

Por outro giro, a cada Estado-membro resta, sobretudo, a responsabilidade no plano da infraestrutura e gerenciamento de recursos, bens e tráfego sob sua guarda e que sejam de interesse direto dos conterrâneos, sem interferir na gestão do governo central, responsável pelas relações de soberania do Estado e tantos outros que repercute na sociedade brasileira.

Atinente ao considerável volume das receitas que são repassadas por cada Estado-membro e pela União aos municípios, além daqueles destinados aos programas regionais de desenvolvimento, a lógica demonstra que a simetria econômica da nação se obtém com o equilíbrio entre as cinco regiões, contudo, em virtude do desenvolvimento-histórico e questões de ordem ambiental, algumas são mais favorecidas que outras. Para evitar o êxodo regional, de maneira sistemática, o governo federal concede incentivos fiscais ou repasse de receitas aos Estados-membros e regiões desafortunados.

A Carta Política com clarividência favorece os municípios, que além de possuírem competência para efetivar a cobrança de tributos, são beneficiados com repasses do estado-membro a que pertençam e da União. Esta descentralização fiscal adotada pelo sistema tributário nacional propicia a operacionalidade do Estado, sem que ocorra a submissão do poder político local ao econômico do governo federal, por consequência, os governos subnacionais possuem maior discricionariedade administrativa na tomada de decisão sobre determinadas políticas públicas e a forma de utilizar das receitas oriundas de transferência e repasse os limites impostos pela Carta Magna quanto aos investimentos em saúde e ensino.

Contudo, para evitar a inércia da municipalidade, no sentido da dependência financeira dos repasses estadual e federal, o legislador editou lei de responsabilidade sobre a gestão fiscal relacionada ao orçamento e normas de finanças públicas. Esta lei além de tratar sobre o orçamento público e de rubricas específicas, por consequência engloba a operação de crédito, transferência voluntária e despesas públicas, bem como das medidas restritivas aplicáveis ao ente federativo que não cumprir as metas determinadas por esta norma, por exemplo, o não recebimento de transferências voluntárias.

Indene que houve o fortalecimento do pacto federativo, inclusive com critérios legislativos a forçar o administrador público adotar postura proativa na arrecadação de receitas. Ainda, denota-se que a governabilidade da federação, no plano político, permite a discricionariedade gerencial da administração pública em qualquer esfera de governo, o que fortalece o sistema democrático, sem a atuação impositiva do governo federal.

Claro, há questões econômicas que ocorrem pela via imperativa do governo central, mas estão ligadas as finanças e garantia da gestão pública, a fim de evitar o colapso.

Em contrapartida, o novo ente federativo, nesta engenharia do federalismo pós-1988, torna-se o grande garantidor da efetivação dos programas sociais, por consequência a coesão e o desenvolvimento das relações social-econômicas, fulcrais ao desenvolvimento da nação.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. As reformas legais e o processo de descentralização: aspectos jurídicos e políticos. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 19, n. 39, 197-210, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a14v19n39.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. In: Seminário Internacional “**Análise Comparativa sobre Mecanismos de Gestão Inter-governamental e Formatação de Alternativas para o Caso Brasileiro**”, 2003, Brasília. Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República e o Fórum das Federações, Brasília: Casa Civil, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação Social**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2008.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967 e retificado em 17.7.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 mai, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LC.htm>. Acesso em: 06 mar. 2015.

_____. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 out, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 09 abr. 2015.

_____. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 09 abr. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 06 mar. 2015.

_____. Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013. Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jul. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp143.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>>. Acesso em: 12 abr. 2015

_____. Proposta de Emenda à Constituição. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 mai. 2015.

CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

LASSANCE, A.. Federalismo à brasileira. In: Linhares, P. T. F. et. al. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Democracia e federalismo: uma intrincada relação. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 44, n. 175, p. 299-307, jul./set. 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/139956>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de (Org). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014.

REIS, L. E. (Org.). **Cartilha de controle social da gestão pública paranaense**. Curitiba: OABPR, 2014.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de (Org). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Revista Lua Nova**, n. 52, p. 5-28, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n52/a02n52.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.