

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

DENISE BITTENCOURT FREIDRICH

GIOVANI DA SILVA CORRALO

ROGÉRIO GESTA LEAL

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização

CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Denise Bittencourt Freidrich, Giovani da Silva Corralo, Rogério Gesta Leal

– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-142-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.

I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 :

Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC

www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Sem ter a pretensão de dizer algo desconhecido, o Direito Administrativo é uma área da ciência jurídica de grande conservadorismo. Tal assertiva justifica a relevância de construirmos um espaço de discussão e debate dos institutos jurídicos administrativos, haja vista a necessidade de passarem por uma releitura à luz de novos postulados e de novos paradigmas teóricos.

Sem sombra de dúvida, o grupo temático do CONPEDI denominado Direito Administrativo e Gestão Pública II oportunizou este espaço de discussão e de debate que giram em torno de temas jurídicos diretamente ligados ao interesse público e a valores sociais indissociáveis da dignidade da pessoa humana.

Em tal momento podemos refletir acerca da responsabilidade do Estado, bem como da responsabilidade dos advogados na condição de parecerista em procedimentos licitatórios. O tema da improbidade não poderia ter ficado de lado, como não ficou, especialmente no momento atual da história brasileira que, diariamente, notícias sobre corrupção são veiculadas nos espaços midiáticos. Por falar em corrupção, esta também teve um espaço privilegiado ao se discutir sobre possíveis efeitos da Lei Anticorrupção. Diretamente relacionado a ela, o dever de transparência e de informação do Estado, como forma de assegurar uma administração pública em conformidade com os princípios republicanos.

O ativismo judicial, que muitas vezes acaba fazendo as vezes da administração pública, ao assegurar determinado direito ao cidadão, e assim implementa, ou não (muitas discussões há sobre o tema) uma política pública, e tal situação assume impactos maiores se for no âmbito do espaço municipal, no qual a gestão dos recursos apresenta-se com maiores dificuldades que na esfera federal ou estadual, haja vista as atribuições que os municípios receberam do constituinte de 1988, sem, contudo, ter-lhes outorgado os devidos e necessários repasses financeiros. A escassez de recursos públicos também é deflagrada no pagamento dos precatórios, e aqui, mais uma vez, se revela uma postura do Poder Judiciário questionável, quando chamado a decidir da possibilidade de prorrogação dos prazos.

Notória e festejada transformação, passa a administração pública, ao não estar apenas vinculada a estrita legalidade de seus atos e decisões, mas deve sim guiar-se por valores

morais e éticos. Da mesma forma a procedimentalização da atividade administrativa, repleta de valores tais como o contraditório e a ampla defesa, a informalidade, entre tantos outros.

Esses e muitos outros temas estiveram na pauta dos debates que desenvolveram-se ao longo da apresentação dos trabalhos no XXIV Congresso do CONPEDI que ocorreu em Belo Horizonte e versou sobre o tema Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade . Desejamos uma excelente leitura a todos!

Denise Bittencourt Friedrich

O AUMENTO DO GASTO PÚBLICO E A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS: PANORAMA E PERSPECTIVAS

INCREASE PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL CONDITION OF THE MUNICIPALITIES: OVERVIEW AND PROSPECTS

Alana Gemara Lopes Nunes Menezes

Resumo

Este trabalho objetiva discutir um tema de grande abrangência, relevância e complexidade, mormente em uma sociedade moderna e globalizada. Pretende-se analisar o Estado Federal brasileiro a partir de alguns aspectos que o caracterizam, como a descentralização do poder, a forma de distribuição de recursos feita pelo poder central aos entes da federação, assim como o papel atribuído aos Municípios após a CF de 1988. No que refere-se a estes últimos, apesar deste trabalho discutir aspectos fundamentais, como a forma destes entes angariarem recursos, com a possibilidade de instituírem tributos próprios ou de receberem recursos repassados por outros entes, conforme disposição constitucional, será na questão do gasto público que o enfoque principal será dado. Isto por que o problema da gestão fiscal, mais especificamente, o alto nível de endividamento dos Municípios brasileiros, em razão dos altos percentuais de comprometimento da receita com despesas sociais e principalmente com gasto de pessoal, representa, hoje, o maior problema enfrentado pelas municipalidades brasileiras e será, por esse motivo, alvo principal das nossas discussões.

Palavras-chave: Palavras-chave: federalismo, Municípios, Descentralização, Estado federal

Abstract/Resumen/Résumé

This paper discusses a topic of great scope, relevance and complexity, especially in a modern, globalized society. The aim is to analyze the Brazilian Federal State from some aspects that characterize it, such as the decentralization of power, the form of resource allocation made by the central government to federal entities, as well as the role assigned to the Municipalities after CF 1988. with regard to the latter, although this work is to discuss key issues, such as how these entities canvass resources, could establish own taxes or receive funds transferred by other entities as constitutional provision, the question will be spending public that the main focus will be given. This is because the problem of fiscal management, more specifically, the high level of indebtedness of Brazilian municipalities, due to the high percentage of revenue commitment with social spending and especially with personal expenditure, is now the biggest problem faced by municipalities Brazilian and will, therefore, the main target of our discussions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: federalism, Municipalities, Decentralization, Federal state

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 traz o modelo federativo como sendo a forma de organização político-administrativa adotada pelo Estado (art. 18). Isto significa dizer que mais de um ente público será uma fonte de poder autônomo, pois a adoção de tal modelo pressupõe autonomia para os seus membros. Ocorre que esse modelo de Federalismo adotado pelo Brasil, quando comparado ao modelo clássico, apresenta particularidade, incluindo os Municípios como membros da Federação.

No intuito de se materializar tal autonomia atribuída pela CF de 1988, em especial a financeira, foi possibilitado aos entes federativos, por meio da atribuição de competências tributárias, que cada unidade dispusesse de meios próprios para obter recursos, assim como também lhes foi conferido a possibilidade de angariar receitas provenientes de outros entes, as chamadas transferências constitucionais. Estas últimas correspondem nos dias de hoje, mormente no caso de municipalidades pequenas, a maior fonte de recursos que dispõem para composição de suas receitas, o que acaba gerando o enfraquecimento da autonomia e consequentemente do próprio pacto federativo.

Dentro do tema referente ao Federalismo, sem dúvida, o limite de endividamento do setor público apresenta-se como uma questão relevante e que vem ganhando destaque no cenário político. No caso dos Municípios, a questão ganha contornos mais sérios, na medida em que esses entes, ao longo dos anos, têm acumulado diversos encargos, sobretudo referentes às despesas com pessoal, sobrecarregando, sobremaneira, sua receita corrente, dificultando o cumprimento dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante desta realidade e na intenção de contribuir para essa discussão, este trabalho trará, inicialmente, uma breve sistematização de aspectos básicos referentes ao Estado Federal, para nos tópicos posteriores abordar a questão referente aos Municípios, mais especificamente, questões referentes aos gastos públicos, além de aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal e seus limites, trazendo dados recentes a respeito da real situação financeira das municipalidades brasileiras.

Visando ampliar o campo das discussões, serão trazidos, ainda, aspectos atinentes à necessidade de se reduzir desigualdades regionais, mormente quando falamos de um País de grande extensão geográfica como o Brasil, surgindo, cada vez mais, uma necessidade de se compatibilizar os limitados recursos disponíveis com as diferentes e particulares necessidades de cada região. Na intenção de corrigir tais diferenças, as transferências intergovernamentais

surgem como forma de minimizar desigualdades, visando atingir um dos objetivos trazidos pela Carta Maior.

Acontece que os atuais critérios utilizados para transferências têm se mostrado em descompasso com a atual realidade das regiões do país, principalmente, com a evolução do federalismo pátrio, o que envolve, inclusive, a necessidade de se repensar a distribuição das fontes de arrecadação. Mas apesar da crescente necessidade de se repensar novos critérios, repensá-los de forma que sejam mais justos; objetivos e isonômicos não se apresenta como uma tarefa fácil.

O que se sabe é que este modelo de distribuição de recursos tem gerado um ambiente conflituoso e propicio a um embate tributário entre os entes, que agem na tentativa de angariar recursos privados para suas regiões, atitude que se convencionou denominar guerra fiscal, cabendo ao governo central mediar tais conflitos. Esta disputa fiscal pelos municípios apresenta-se como extremamente prejudicial ao desenvolvimento dos próprios membros federativos, da nação, inviabilizando o modelo de federalismo cooperativo.

Sendo assim, diante do exposto, resta claro que a análise de todos esses pontos, será de extrema importância para que se possam alcançar conclusões a despeito do tema e assim puder contribuir de forma mais efetiva para a preservação do equilíbrio federativo.

2 FEDERALISMO BRASILEIRO: A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA DE RECURSOS E DE PODER E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Analisando o sistema federativo brasileiro, percebe-se que houve no final dos anos 1970 início dos anos 1980, o fenômeno da descentralização política, que ao contrário da centralização, para a qual o poder deve se concentrar em um único órgão, centro das decisões, a descentralização parte da premissa de que a melhor forma de estrutura organizacional do poder é aquela onde a direção de uma atividade encontra suas competências, não apenas em um único centro, mas em vários entes não centrais, dotados de autonomia, personalidade jurídica própria e competência para desempenhar atribuições e tomar decisões de natureza política, administrativas e/ou legislativas.

Este movimento de descentralização; entendida como uma “participação crescente das esferas subnacionais de governo na geração, alocação de recursos públicos e na execução das despesas publicas”¹ não acontece de forma linear para todos os estados, variando a

¹ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campos, 2000. p. 312.

dependem de critérios como organização econômica, política e institucional de cada país. No Brasil, assim como na América Latina, de um modo geral, o processo de descentralizar poder e recursos esteve associado ao movimento de redemocratização do país após longos anos de ditadura, caracterizado por um modelo de Estado centralizador e autoritário.

Descentralizar surgiu como uma alternativa para se reformar o Estado, a partir do fortalecimento das esferas subnacionais junto ao governo federal. Mas apesar de falarmos aqui em descentralização, associado ao Brasil que é um Estado Federal, não podemos deixar de ressaltar que descentralização e Estado Federal não são sinônimos², apesar do fato do Estado Federal constituir uma forma de descentralização do poder na medida em que reparte competências entre os diversos níveis, dando autonomia administrativa, política e financeira aos entes, além de variadas formas de atuação. Exemplo disso é a Itália, que não se constitui um Estado Federal, mas apresenta uma forte descentralização do poder, articulada com uma elevada autonomia regional.

Pensando no modelo de organização do Estado brasileiro, é sabido que o Brasil não se encaixa no tipo Federal clássico (Federalismo Dual) composto apenas por dois tipos de entidades: a União e os Estados Federais como coletividades regionais autônomas, já que este, a partir da Constituição de 1988 pretendeu-se adotar um federalismo especial, peculiar, com a inclusão expressa pela Constituição Federal de 1988³ dos Municípios e do Distrito Federal na estrutura político-administrativa da Federação brasileira.

Os Municípios passaram a ter referência como entidades federativas, integrados em caráter permanente, em razão da indissolubilidade do pacto federativo, que ganhou status de Cláusula Pétreia. A cada unidade federada é atribuída uma esfera de ação autônoma, onde cada uma tem competência para tratar de determinados assuntos⁴, não havendo um sistema de hierarquia entre os entes, pois estariam a ocupar juridicamente a mesma posição hierárquica dentro da federação.

No tipo de Federalismo adotado pelo Brasil (Federalismo de Cooperação) enfatiza-se a necessidade do trabalho cooperativo entre os entes, havendo áreas onde cada ente irá atuar de forma separada, mais também áreas onde estes atuarão juntos em um esforço conjunto para

² Nesse sentido Carlos Mario da Silva Velloso lembra-nos que não se pode confundir forma de descentralização de poder com o próprio federalismo, pois somente isso não será o suficiente para caracterizá-lo, já que existiriam Estados Unitários descentralizados e Estados Regionais descentralizados. VELLOSO, Carlos Mario da Silva. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 74, jan./jun. p. 41-89, 1992.

³ Ver artigos 1º e 18º da Constituição Federal de 1988.

⁴ Ver artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30 da Constituição Federal de 1988 que traz as repartições de competências.

resolver os problemas do país. “Estariam aqui presentes as noções de união, aliança, cooperação e solidariedade”⁵ entre os entes políticos.

Vários mecanismos para materializar essa cooperação foram previstos pela Carta maior de 1988, dentre eles, estão os repasses obrigatórios de receitas tributárias (tanto da União para Estados e Municípios, como dos Estados para os Municípios), concessão de subsídios fiscais, assim como o estabelecimento de órgãos regionais de desenvolvimento.

A questão mais importante que surge aqui é que em qualquer modelo de federalismo que se venha a adotar, a base de sustentação será o estabelecimento de formas de geração e distribuição de recursos fiscais entre as instâncias de governo, ou seja, a questão que se propõe é o que se deve fazer para financiar um Estado Federal. Pergunta para qual não haverá uma única resposta, haja vista tamanha complexidade em se identificar uma forma ideal de distribuição de rendas. A depender do país, influenciado por aspectos econômicos, políticos e jurídicos, serão diferentes as técnicas utilizadas para se repartir rendas tributárias entre os entes federados.

Analisando a situação dos Municípios, a quem nos interessa particularmente neste trabalho e tendo como marco histórico a Constituição Federal de 1988, percebe-se a forte tendência municipalista do Brasil, haja vista a importância dada aos Municípios a partir da Constituição de 1988, colocando-os em condições de igualdade com as demais pessoas políticas, dando-lhe capacidade de auto-organização, independência financeira, dotando-lhes de poder Constituinte Decorrente, assim como possibilitando que fossem titulares de competências legislativas, reconhecendo tal ente como membro do federalismo brasileiro⁶. Percebe-se, assim, a importância da autonomia nos seus aspectos administrativos, político e financeiro para caracterizar o Município como ente integrante da federação.

Para que se possa materializar essa autonomia atribuída pela Constituição aos entes federados, necessário se faz que estes tenham orçamento e finanças próprias para que possam cumprir seus encargos e se auto-organizarem. Nesse sentido, dois mecanismos foram adotados pela atual Constituição: a) repartição das fontes de receita (artigos. 145 a 156) e b) repartição do produto da arrecadação (artigos. 157 a 162), consagrando, assim, um sistema misto de captação de receitas tributárias, “assegurando às unidades federadas receitas

⁵ CONTI, José Mauricio apud RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 67.

⁶ Dispõe o artigo 18 da CF: “A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreenderá a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

provenientes de tributos exclusivos, bem como de transferências de arrecadação de tributos alheios”⁷.

O primeiro seria a prerrogativa dada aos entes federados de captarem diretamente seus próprios recursos no exercício de suas competências tributárias, assim temos competências privativas com tributos exclusivos para cada ente da federação (art. 156 da CF). No caso do Município, a Constituinte outorgou como fez com os Estados e demais membros, a competência tributária para instituir tributos, arrecadá-los e aplicá-los onde melhor entender conveniente, respeitado sempre o interesse público e os limites impostos em lei.

A segunda opção trazida pela Constituição para captar receitas - a repartição do produto da arrecadação - seria feito por meio indireto, já que nesse caso a receita não seria do próprio ente, mas sim de outros entes que obteriam receitas provenientes de tributos e por meio de repasses e transferências distribuíram aos outros. No que tange a esse mecanismo, “a Carta Magna também trata de fixar as regras condutoras de sua execução, nas quais será possível identificar duas formas de implementação: a) participação na arrecadação de determinado tributo e b) participação em fundos”⁸.

Na primeira possibilidade teríamos uma unidade da federação competente para instituir e arrecadar determinado tributo, no entanto, por determinação constitucional, caberá a este ente entregar parte do produto arrecadado a outro ente federativo, tendo essa determinação caráter obrigatório. É o que acontece com relação à União, por exemplo, quando esta entrega 50% da arrecadação com o ITR aos Municípios. Já na segunda forma de se distribuir receitas, pela participação em fundos, a Constituição de 1988 dispõe nos artigos 159, I e 160, II os tipos de fundos existentes, assim como atribui à Lei Complementar a competência para determinar os critérios que serão utilizados para o rateio destes, objetivando a redução de desigualdades e a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios.

As transferências intergovernamentais que podem se dar de forma voluntária ou obrigatória, surgiram com a reforma fiscal da Constituição de 1967 realizada pelo regime militar, que, embora tenha promovido uma concentração das competências tributárias na União, instituiu em contrapartida, enquanto meio de assegurar a autonomia financeira das unidades da federação, “um amplo e inovador mecanismo de transferências

⁷ CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 38.

⁸ *Ibidem*. p. 39.

intergovernamentais de receitas, em benefício, principalmente, dos Estados menos desenvolvidos e dos municípios menos populosos”⁹.

A reforma fiscal da Constituição de 1988 teria confirmado essa tendência e ampliado ao máximo essas transferências intergovernamentais instituídas durante o regime militar. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, previstos na Constituição, têm destaque o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB) e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Atualmente, percebe-se que é crescente a importância desses fundos para a manutenção do equilíbrio financeiro dos entes, servindo para compensar eventuais desigualdades de arrecadação do sistema de repartição de competências, porém, como observa José Mauricio Conti: “os entes políticos não podem viver unicamente das transferências intergovernamentais, estas devem servir tão somente como um adicional mitigador das diferenças regionais”¹⁰. O problema é que não é possível uma autonomia financeira por parte dos entes, se levarmos em conta apenas o que estes arrecadam com a instituição de tributos que lhe são exclusivos.

Essa discussão, especialmente no que tange aos municípios, faz com que a doutrina a exemplo de Elcio Fonseca Reis dizer que “a participação dos Municípios em receitas alheias não poderia ser invocada como garantia da autonomia financeira”¹¹, já que a real autonomia financeira só seria alcançada quando este ente possuísse capacidade de se autossustentar, utilizando-se da arrecadação de tributos que lhe são próprios, de sua competência privativa, não dependendo para o seu sustento do fundo de participação, de repasses obrigatórios dos Governos Federal e Estadual, pois “ainda que se constituam direito subjetivo constitucional, não seriam suficientes para justificar e consagrar a autonomia municipal”¹².

Em que pese tais considerações, o cenário atual mostra os entes e em especial os Municípios cada vez mais dependentes e necessitados desses repasses para poderem fazer frente às suas despesas. Isto se deve ao fato de que a Constituição de 1988, apesar de ter aumentado os recursos fiscais disponíveis dos Estados e Municípios, não definiu de forma

⁹ REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**. v. 15, n. 3, jul.-set. 1995. Disponível em: <<http://www.rep.org.br>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

¹⁰ CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 114.

¹¹ REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 55.

¹² *Ibidem*. p. 56.

clara quais seriam as novas atribuições destas esferas de governo. Soma-se a isso o fato da redução da capacidade financeira da União, forçando Estados e Municípios a assumirem maiores responsabilidades e aumentarem seus gastos, principalmente, com serviços de saúde e educação.

Muitas das obrigações que, inclusive, eram da União, foram repassadas aos outros entes, servindo para aumentar de forma considerável e até astronômica suas despesas. O resultado disso foi que “A combinação de maiores receitas, com a assunção de responsabilidades que inicialmente eram da União, levou a soma dos estados e municípios a ter uma participação crescente no gasto público”¹³.

3 A ARRECAÇÃO DE RECEITAS PELOS MUNICÍPIOS E O AUMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA CONTA QUE NÃO FECHA

3.1 Fundo de participação dos municípios (FPM) e a gestão fiscal

O Fundo de Participação dos Municípios é um fundo pertencente à Administração Direta e vem previsto na Constituição de 1988, no artigo 159, inciso I, alínea b, tendo como fontes de receita 23,5% do que é arrecadado pela União com o IR e o IPI. As regras atinentes à distribuição dos recursos do FPM estão dispostas no artigo 91 do CTN que traz o percentual de 10% aos Municípios das Capitais dos Estados e 90% aos demais Municípios do país. Sendo utilizado também na distribuição um coeficiente individual de participação, que leva em consideração o fator população e a renda per capita.

Nesse sentido, recentemente foi promulgada em sessão solene do Congresso a Emenda Constitucional 84, que aumentou em um ponto percentual os repasses de impostos federais ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em 2015 os Municípios terão um aporte em torno de R\$ 2,2 bilhões e para 2016, o repasse deverá chegar a R\$ 4,5 bilhões. A distribuição será feita em etapas, onde, inicialmente, em Junho de 2015, será acrescido um percentual de 0,5% e em Junho de 2016 mais 0,5%.

Isso implica dizer que o repasse da União para os Municípios referentes ao montante da arrecadação do IPI e IR que antes era de 23,5%, com a Emenda passa a ser de 24,5%. Apesar de tal acréscimo não representar a resolução do problema em definitivo, será, sem

¹³ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campos, 2000. p. 327.

dúvida, uma grande ajuda aos entes municipais na tentativa de equilibrar suas finanças e arcar com seus gastos¹⁴.

No entanto, não se pode deixar de lembrar que também houve recentemente um aumento nos salários dos deputados federais e senadores e se isto gerar o efeito cascata; poderá comprometer ainda mais a receita das prefeituras, mesmo com o aumento dos repasses. Isso porque se o aumento salarial também for aplicado aos vereadores, o impacto nas contas municipais será enorme, já que quem paga a câmara de vereadores são as prefeituras e com o aumento as dificuldades só irão se agravar.

Quanto ao controle deste fundo, externamente, no âmbito federal, o controle é feito pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, órgão este responsável pelo cálculo das quotas e pela liberação e remessa dos recursos desses fundos aos destinatários, assim como é responsável por fiscalizar o emprego desses recursos. Já internamente, no âmbito federal, esse controle é realizado pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda a quem a Constituição atribui a competência de verificar se os recursos provenientes desse fundo estão liberados adequadamente.

Na medida em que tais recursos são repassados para o nível municipal, passam a compor a receita dos Municípios, devendo a fiscalização ser realizada a nível interno e externo pelo Tribunal de Contas dos Estados ou do Município, onde houver, na forma do artigo 75 da Constituição Federal.

É pertinente lembrar que os recursos provenientes dos fundos de participação são transferidos para os entes destinatários de forma automática e obrigatória, por expressa disposição Constitucional, sem que seja exigida finalidade pré-determinada. José Mauricio Conti assinala que “esses recursos podem ser utilizados pelas unidades beneficiárias com quaisquer fins de interesse público, servem para compor suas receitas e não possuem destinação específica ou vinculada”¹⁵.

A questão principal atinente ao FPM e que hoje ocupa o centro das discussões referentes a esse tema, é o fato de que a União, utilizando-se do IPI como instrumento de política fiscal, visando estimular determinados setores da economia, tem diminuído a alíquota do imposto sobre os produtos industrializados em uma grande quantidade de bens de consumo, provocando uma queda acentuada na arrecadação, sendo este uma das principais bases de receita para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O seu atraso ou a sua

¹⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 84 de 02 de dezembro de 2014**. Disponível em: <<http://www.12Sena.do.leg.br/noticias/materias/2014/12/02>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

¹⁵ CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 118.

diminuição prejudica sobremaneira a sobrevivência dos mais de cinco mil municípios brasileiros, principalmente aqueles mais pobres, haja vista ser o FPM a maior fonte de receitas destes entes.

Agrava mais ainda essa situação, o fato de que as principais fontes de tributação dos Municípios dependem do que é arrecadado com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e sobre o Imposto Sobre Serviços (ISS), impostos que apresentam um maior potencial de arrecadação nos médios e grandes municípios.

Já “nos pequenos municípios, por ser a propriedade urbana pouco significativa e o setor de serviços pouco expressivo”¹⁶, não há muito que arrecadar, trazendo uma tendência ao agravamento nas finanças destes, até porque, os atuais resultados da atividade econômica e as expectativas de baixas taxas de crescimento da economia brasileira para os próximos anos não traz no horizonte perspectivas positivas em relação à situação financeira destes entes.

A atual situação dos Municípios é refletida nos dados de uma recente pesquisa feita pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) que constatou, com base em dados financeiros dos Municípios até novembro de 2014, que 5368 prefeituras irão encerrar o ano com restrições listadas no Cadastro Único de Convênios (CAUC)¹⁷. Esse número corresponde a 96,4% do total de 5.570 municípios brasileiros. Em comparação com 2013, houve um aumento de 81%, já que em novembro de 2013, 2.965 estavam com pendências no cadastro.

O CAUC é um órgão controlado pela União, onde, por meio dele, o Tesouro verifica se os gestores municipais comprovaram junto aos órgãos públicos o cumprimento das obrigações financeiras e das prestações de contas de convênios, assim como o grau de transparência, além de outras obrigações constitucionais ou legais.

Os Municípios que passarem a figurar neste cadastro poderão ser impedidos de receberem verbas das transferências voluntárias da União, caso dos recursos financeiros de convênios para obras e serviços. Só poderão contar com os recursos oriundos do Fundo de participação dos Municípios (FPM), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM). Verifica-se com isso o quão passa a ser importante o recurso proveniente do FPM para a sobrevivência dos Municípios, mormente quando esta receita é uma das únicas opções que resta ao ente municipal para fazer frente à suas despesas.

¹⁶ BOVO, José Murari. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**. v. 35, n. 1, p. 93-117, 2001.

¹⁷ Ver: BRASIL. Tesouro Nacional. CAUC: serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/cauc>. Acesso em: 12 dez. 2014.

3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o limite de gastos com pessoal na Constituição de 1988

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em seu capítulo que versa a respeito “Das Finanças Públicas”, dispõe em seu artigo 169, *in verbis*:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A norma constitucional supracitada estabelece limites à administração Pública quanto aos gastos públicos, objetivando uma gestão fiscal mais responsável, controlada, por parte dos entes, mormente no que tange à limitação das despesas com pessoal. Esta, por sua vez, caracteriza-se como uma despesa corrente de caráter continuado, que onera as contas públicas continuamente e por período indeterminado, merecendo, assim, um maior controle quanto à obediência a seus limites.

Os limites de despesa com quadro de pessoal, segundo preceitua a Carta Maior, serão determinados por uma Lei Complementar. A referida lei foi editada no ano de 2000, trata-se da Lei Complementar nº 101/2000, nacionalmente conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como seus principais escopos o planejamento, a prudência, o controle, a transparência e a responsabilização fiscal.

A principal inovação da LRF foi a repartição dos limites globais pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministérios Público. Essa inovação foi necessária para “enfrentar o problema do descontrole das despesas com pessoal dos ‘poderes autônomos’, estimulado pela autonomia administrativa e orçamentária prevista na CF, cujo objetivo foi assegurar o princípio da independência dos poderes”¹⁸. Com isso, a responsabilidade pelo ajuste das despesas com pessoal, que antes recaía preponderantemente sobre o Poder Executivo, passou a ser compartilhada com os demais poderes.

Na opinião de José Mauricio Conti a Lei de Responsabilidade Fiscal tem o mérito de “reforçar os laços federativos, justamente por exigir responsabilidade na gestão da coisa pública por parte dos agentes públicos de todos os entes da federação, reconduzindo as dívidas públicas a limiares mais racionais”¹⁹.

Objetivando uma gestão fiscal sadia, de forma a evitar o déficit público, o controle legal é feito tanto no tocante à arrecadação das receitas quanto na aplicação das despesas públicas, estabelecendo na sua Seção II do Capítulo IV as definições das despesas com pessoal, a saber:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de

¹⁸ DIAS, Fernando Álvares Correia. **Controle constitucional das despesas com pessoal**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Fev. 2009. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

¹⁹ CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 244.

qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 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';

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Nos artigos seguintes (artigos 19 a 23) a lei trouxe limites à despesa de pessoal, bem como estabeleceu medidas de controle para que os limites destas despesas com sejam respeitados. A ideia foi limitar esse tipo de gasto para que os entes pudessem compatibilizar seus custos às suas disponibilidades orçamentárias, evitando um desequilíbrio nas contas públicas. Atualmente tais despesas mostram-se ser um dos maiores fatores de desequilíbrio orçamentário dos Municípios, tendo em vista os altos percentuais de comprometimento da receita com esse tipo de obrigação.

É estabelecido na LRF vários percentuais que funcionam como limites ao executivo para gastos com o quadro funcional. O limite de alerta (48,30%), o limite prudencial (51,30%) e o limite máximo (54%). Extrapolando a faixa de alerta, o ente ainda não sofre qualquer sanção, autorizando apenas que os tribunais de contas estaduais ou do DF façam uma advertência ao gestor público, mas, caso ultrapasse o limite máximo permitido pela lei, sofrerá sanções, ficando impedido de manter convênios com o governo do Estado e com a União, além de não poder receber transferências voluntárias.

A própria lei dá subsídios para o gestor enquadrar seu orçamento, no caso das contas ficarem irregulares. Se o ente ultrapassar o limite de 54 % terá dois quadrimestres para readequar o gasto e se o crescimento da economia for baixo (menos de 1% como está ocorrendo) o prazo é dobrado para quatro quadrimestres. Se, ainda assim o ente não enquadrar-se ao limite de gastos, a LRF orienta aos gestores, visando à adequação aos percentuais, a demitirem primeiro os cargos comissionados, depois os contratados e, por fim, os servidores não-estáveis.

Como já dito em oportunidade anterior, embora Estados e Municípios tenham sido favorecidos pelo aumento de suas receitas tributárias com o advento da CF de 1988, continuaram com dificuldades financeiras, tanto por acumularem dívidas passadas, quanto pelo fato de aumentarem suas despesas correntes, sobretudo com pessoal. Segundo Luís Roberto Barroso a carência financeira dos Municípios não se deve apenas à repartição de rendas, mas também, à repartição de encargos. Aduz que aos Municípios foram relegadas

diversas competências, principalmente de caráter social, sem que, necessariamente, estes tenham aumentado sua capacidade tributária.

Lembra-nos este autor que “a arrecadação oriunda da instituição de impostos próprios tem representatividade econômica apenas em municipalidades de indústria desenvolvida e localidades urbanas”²⁰, o que não representa a maior parte dos municípios brasileiros.

Ao que me parece, o cerne da celeuma envolvendo limites de gasto, parte da premissa de que a União vem penalizando os Municípios com uma drástica redução dos repasses do FPM, os quais constituem a base da receita das pequenas municipalidades e que, paralelo a isso, o governo federal impõe aos Municípios aumento das despesas, sobretudo com relação a despesas com pessoal, notadamente impondo tetos salariais para várias categorias, tais como: piso nacional para o magistério, para os médicos do Programa de Saúde da Família (PSF), Programa de Saúde Bucal (PSB) e para agentes comunitários de saúde e de endemias.

Lembrando que o problema orçamentário ainda é agravado pelos constantes atrasos no repasse destas verbas aos entes pelo Governo Federal, ampliando ainda mais o descontrole dos gestores, atrelado ao fato de que, muitas vezes, a municipalidade é paupérrima e a prefeitura é o único empregador do município.

No rol das justificativas dos entes Municipais quanto ao fato de não conseguirem obedecer aos limites impostos pela LC nº 101/2000, estaria o argumento de que gastos de pessoal oriundos de programas federais, em especial os da área de saúde, educação e assistência social, são computados no cálculo da receita corrente líquida dos entes municipais e conseqüentemente no cálculo do limite de pessoal imposto pela LRF o que oneraria sobremaneira os Municípios, impedindo de se adequarem à lei.

Os programas federais são um meio pelo qual o governo central executa políticas públicas visa permitir uma maior integração entre os entes. Porém, as municipalidades argumentam que esses recursos federais destinados a programas não seriam receitas próprias dos Municípios, mas sim da União, funcionando estes entes apenas como “repassadores” da verba, já que seriam recursos ditos “carimbados”, destinadas a um fim específico e os Municípios não teriam gestão sobre esses recursos, apenas pegando o montante repassado e utilizando para pagamento dos profissionais contratados pelo programa. Desta forma não poderia tal despesa figurar nos limites de gasto com pessoal.

²⁰ BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 145.

Estas indagações levaram alguns Municípios a efetuarem consultas junto à corte de contas de seus respectivos Estados, que, por meio de audiências públicas, debateram sobre a questão. Como solução de parte dos problemas enfrentados pelos municípios, especificamente em relação ao cumprimento de limites de despesas com pessoal, estes entes sugerem a possibilidade de registrar os gastos custeados com recursos da União, oriundos dos programas federais, como Outros Serviços de Terceiros - pessoa física, ao invés da denominação de despesas com pessoal, já que seriam recursos provenientes de transferências.

Esse tema foi objeto de debate no tribunal de contas de Minas Gerais, o qual entendeu que os gastos com pessoal seriam apenas a parte dos recursos próprios gastos pelo ente municipal e não a totalidade do recurso do programa repassado:

Levando-se em conta que os programas são compartilhados entre três entes da federação, cada esfera de governo lançará como despesa de pessoal apenas a parcela que lhe couber na remuneração do agente e não a totalidade, a parte restante será contabilizada como 'outros serviços de terceiros - pessoa física', dotação 3390.36.00, a título de transferência recebida²¹.

Importa salientar, entretanto, que essa matéria já foi enfrentada também por outros Tribunais de Contas, como o de Pernambuco²², Espírito Santo²³, Piauí²⁴ e o entendimento, diferente do que decidiu o TCE/MG, foi no sentido de que os servidores dos programas aqui referidos possuiriam vínculo com o Município, devendo suas remunerações serem devidamente computadas nos gastos com pessoal. Isto se justificaria pelo fato de que os recursos legalmente transferidos são incorporados ao patrimônio municipal e por consequência, a contratação, a seleção e o pagamento dos profissionais dos programas seriam de responsabilidade do Município.

Em que pese todas essas alegações, não se pode esquecer que no histórico brasileiro, as contratações no setor público sempre foram comumente utilizadas com fins políticos e eleitoreiros, o que acabou causando um inchaço na máquina pública, fazendo com que o ente tivesse um gasto com pessoal maior do que poderia arcar, deixando, na grande maioria das vezes, um enorme déficit orçamentário para ser assumido pela gestão seguinte. O mérito da LRF foi exatamente possibilitar um maior controle das contas públicas, forçando os entes públicos a compatibilizarem as despesas às suas disponibilidades orçamentárias, mormente em relação ao gasto com pessoal.

²¹ Tribunal de Contas de Minas Gerais. Processo de Consulta TC nº 656574/2002.

²² Tribunal de Contas de Pernambuco. Processo de Consulta TC nº 1005449-6/ 2011.

²³ Ministério Público de Contas do Espírito Santo. Processo de Consulta TC nº 216/2014.

²⁴ Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Processo de Consulta TC nº 010574/2014.

Por outro lado, os gestores municipais argumentam que não seria justo e que não estaria entre os objetivos da LRF reprovar as prestações de contas e punir o gestor que não comete nenhuma prática de má gestão, que não contrata de forma irresponsável, nem extrapola as contratações, mas se ver prejudicado por um crescimento de receita menor do que a despesa em razão de programas determinados pelo governo federal, sobre os quais os Municípios não teriam nenhuma ingerência.

Como se percebe, o embate entre Municípios e Governo Federal revela-se acalorado, sobrando argumentos de ambos os lados. Porém, não obstante tais discussões, a realidade é que a situação de crise econômica é preocupante e cada vez mais Municípios não conseguem cumprir os limites de gasto estabelecidos pela LRF, em especial aqueles que sobrevivem praticamente de recursos da União. É cediço que ao gestor caberá ter, cada vez mais, uma sensibilidade administrativa e uma boa dose de bom senso para não desequilibrar as contas do Município, pois em tempos de crise exige-se uma postura mais responsável e consciente na hora de contratar.

Muito ainda será discutido a respeito dos limites impostos pela LRF aos entes públicos e, apesar de aos Tribunais de Contas ser dado a prerrogativa de elaborar uma melhor interpretação diante do caso concreto, não lhes cabem alterar a legislação. Por isso é concedida aos entes públicos a tarefa de lutar no plano federal para que seja alterada a Lei de Responsabilidade Fiscal com o intuito de permitir uma melhor adequação por partes dos entes e com isso “reconduzir a dívida pública a limites racionais, para que se possa voltar a pensar em um verdadeiro pacto federativo, com estabilidade e equilíbrio”²⁵.

4 O FEDERALISMO SIMÉTRICO E O DESAFIO DE REDUZIR DESIGUALDADES REGIONAIS

A República Federativa do Brasil em face de suas dimensões demográficas e territoriais caracteriza-se por ser um dos países mais vastos do mundo. Aliado a isso, soma-se ainda o fato de tratar-se de uma nação com peculiaridades próprias, tendo uma preciosa riqueza natural e uma cultura onde se tem misturados elementos americanos originários, africanos e europeus.

No entanto, apesar de constituir-se um País de muitas potencialidades, nutre, até mesmo por razões históricas, um dos maiores desequilíbrios econômicos e desigualdades

²⁵ CONTI, José Mauricio. **Federalismo Fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 104.

sociais²⁶. Essas diferenças se reiteram a nível regional, contrastando visivelmente a pobreza de algumas regiões do Norte, Nordeste e Centro oeste, em face da riqueza dos estados do Sul.

Ciente da existência de tais diferenças, a Constituição Federal no seu artigo 3º, inc.III, atesta como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a implementação de programas com o intuito de reduzir estas desigualdades sociais e regionais, promovendo a integração nacional via um desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido destacam-se as ações do Ministério da Integração Nacional e Ministério das Cidades.

Dentro dessa missão do Estado Federal de assegurar o equilíbrio federativo por meio da redução de desigualdades, o princípio da solidariedade surgiria como um instrumento para promover a cooperação entre os entes em prol de um objetivo comum. Mas para isso, deve-se ter em mente que, por existir uma assimetria entre os entes, será necessário que se estabeleça critérios desiguais para que seja garantida a igualdade.

Nesse sentido, Ana Cândida da Cunha Ferraz ensina que todo Estado Federal é “simétrico pela sua essência, porque deve dar um tratamento igual às entidades federadas para se manter como tal, mas, para sobreviver, deverá dar algum tipo de tratamento assimétrico aos entes naqueles aspectos que necessitem”²⁷. Para isso precisará lançar mão de instrumentos que viabilizarão reduzir as disparidades regionais.

Segundo João Mauricio Conti é na “questão financeira onde podemos perceber maior incidência de ações voltadas para um federalismo assimétrico, cooperativo, na repartição de receitas tributárias”²⁸, já que cada ente político teria, além de seus recursos próprios, outras receitas repassadas por outros entes, por expressa previsão constitucional ou legal, a exemplo dos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro Oeste, bem como outros instituídos pela Constituição ou por lei, que possuem “a árdua tarefa de estabelecer um tratamento desigual para garantir a igualdade e reduzir as desigualdades”²⁹.

Recente pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³⁰ confirma esse panorama ao divulgar que o Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios, em 2012, reflete concentração e desigualdades entre as regiões do país. Dentre os

²⁶ ASENSIO, Miguel Angel. **Federalismo fiscal**: fundamentos, analisis comparado y el caso argentino. Ciudad Argentina, 2000. p. 28.

²⁷ CONTI, José Mauricio Conti apud FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. 10 anos de constituição: uma análise. **XIX Congresso Brasileiro de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 1998, p. 52-53.

²⁸ CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 106.

²⁹ Ibidem. p. 133.

³⁰ Ver: IBGE. **PÍB dos municípios**: indústria de transformação provoca queda na participação de grandes municípios no PIB em 2012. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2788>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

556 Municípios brasileiros com menor renda per capita (inferior a 4.639,63) estavam 67,9% dos Municípios do Piauí, 46,5% do Maranhão, 44% do Ceará, representando 10% dos Municípios pesquisados. Por outro lado mais de 30% dos Municípios do Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso e Rio Grande do Sul possuíam PIB per capita superior ao nacional (R\$ 22.645,86).

A pesquisa ainda concluiu que em 2012, os Produtos Internos Brutos de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte e Manaus correspondiam a aproximadamente 25% de toda a geração de renda do país. Juntas essas capitais concentravam 13,6% da população e somando-se a renda de 57 Municípios, correspondia a cerca da metade do PIB nacional e 31,4% da população. 11 Municípios tiveram destaque por gerarem individualmente mais de 0,5% do PIB em 2012, agregando 8,7% da renda do País. É interessante notar que todos esses Municípios apresentavam grande integração entre indústria e serviços.

A realidade que se apresenta hoje no Brasil, como já mencionado em momento anterior neste trabalho, é que os Municípios estão cada vez mais dependentes dos fundos de participação, representando estes um percentual considerável das finanças destes entes. Se por um lado os fundos atenuam as disparidades regionais, de outro “criam certa independência desses entes em relação às receitas tributárias próprias, pois ainda que arrecade mal os tributos de sua competência, de qualquer forma o ente receberá as transferências constitucionais”³¹.

Mas é importante ressaltar que não se pode achar que em todas as situações o ente municipal, por exemplo, quando tem uma baixa arrecadação de tributos próprios, foi porque foi leniente ou desidioso ou foi mera renúncia do administrador. A verdade é que em certas municipalidades a arrecadação própria é muito pequena, haja vista que, independentemente do montante de transferência recebido pelo Município, a economia local não permite que a receita seja muito elevada, sendo, muitas vezes, até restrita. Desta maneira, o que se deve ter em mente é que nem sempre se poderá atribuir uma ínfima arrecadação a questões de competência ou má gestão.

Talvez seja o momento de se refletir sobre a eficiência dos critérios utilizados pelo federalismo brasileiro para distribuir renda aos entes federados, mormente aos Municípios. O que não é tarefa fácil, haja vista o fato de que no Brasil, país de dimensões continentais, “a carência de recursos e a necessidade de intervenção estatal se mostram tão grandes que se torna difícil se estabelecer critérios justos e objetivos para aplicar a isonomia”³².

O que se verifica é que o atual modelo possui distorções e desequilíbrios, possibilitando um ambiente muito conflituoso, perfeito para uma competição tributária, a

³¹ CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 198.

³² *Ibidem*. p. 10.

chamada guerra fiscal, onde Estados e Municípios utilizam-se de mecanismos tributários e de recursos orçamentários na tentativa de atrair o capital privado para seu território.

Nessa atmosfera conflituosa, seria atribuição do governo central atuar como mediador e regulador dos conflitos, já que proporcionar o desenvolvimento regional e reduzir desigualdades seriam assuntos de interesse nacional. No entanto o que se verifica é que este não tem desempenhado bem esse papel, possibilitando o atual cenário de competição.

Uma opção viável aos Municípios para minimizar a guerra fiscal e conseqüentemente o federalismo predatório, possibilitando a consecução de suas competências materiais, seriam os consórcios e os convênios, pois possibilitaram a execução de serviços públicos de uma forma mais eficiente e menos onerosa ao contribuinte. Mas, apesar da CF no artigo 241 preconizar os consórcios públicos como meios de cooperação entre os entes, não se estimulou a formação destes tipos de acordo.

O que se verifica é que em vez de ter a busca pela cooperação o que se tem é o conflito, a disputa pelos municípios. Ao deflagrar a guerra fiscal, os entes federados praticam um jogo não cooperativo, afetando diretamente o desenvolvimento nacional e o bem estar da população.

5 CONCLUSÃO

Diante do quanto apresentado, é sabido que a República Federativa do Brasil adotou um modelo de Estado Federal que não se amolda ao modelo clássico, dual, composto apenas pela União e Estados Federais, já que o Município ganhou posição de destaque no federalismo brasileiro, sendo elevado à condição de ente federado, dotado de capacidade de autonomia política, administrativa e financeira.

No entanto, em que pese tais conquistas, a realidade demonstra que os Municípios, ao longo dos anos, têm acumulado muitas obrigações e poucos recursos, o que tem provocado o desequilíbrio financeiro destes entes. Apesar de ter sido atribuído a estes um aumento de receita oriunda de transferências advindas da União, a realidade é que o aumento dos gastos sociais, especialmente em saúde e os gastos com pessoal, tem consumido quase que inteiramente o montante das receitas municipais, o que acaba tendo como consequência direta o declínio da quantidade e da qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Tem-se constatado que as receitas provenientes de transferências por parte de outros entes representam, hoje, a principal fonte de financiamento dos gastos da grande maioria dos Municípios brasileiros e que mesmo com a prerrogativa dada pela CF de 1988 de instituírem e

arrecadarem seus tributos, o que se vê é que a “receita própria” não tem sido suficiente para que as municipalidades possam financiar suas despesas correntes por meio desse tipo de recurso.

Vários fatores contribuem para esse panorama, desde uma postura leniente e desidiosa por parte do gestor, que acomodado com o montante repassado nas transferências, nenhum interesse demonstra em aumentar os recursos próprios, até o fato de não ser possível o aumento desse tipo de arrecadação em razão da completa falta de potencial de arrecadação por parte de algumas municipalidades, em razão da pouca expressividade do seu setor de serviços e da ínfima arrecadação com a propriedade urbana.

As transferências constitucionais desempenham um importante papel na tentativa de se reduzir as desigualdades entre os entes. Desigualdade essa demonstrada em recente pesquisa divulgada pelo IBGE, confirmando mais uma vez a superioridade econômica de algumas regiões em detrimento de outras, fato já repetitivamente demonstrado em pesquisas anteriores. Talvez novos critérios para se transferir receitas e que também estimulem a autonomia financeira devam ser adotados pelo governo central, já que os atuais parecem não ter obtido êxito, demonstrando estarem descompassados com a realidade que se apresenta.

O que se sabe é que o elevado déficit orçamentário apresentado pelos entes, somado à autonomia concedida pela Constituição Federal às entidades subnacionais e a competência tributária de que dispõem, tem levado estes a utilizarem-se de mecanismos tributários e de recursos orçamentários para atraírem o capital privado para seu território, ocorrendo uma verdadeira “guerra” de natureza fiscal entre as entidades subnacionais, gerando uma competição perniciosa não só para os entes envolvidos, mas para toda a nação.

Por ser o modelo federativo genuinamente de caráter não cooperativo, o governo central, representado pelo governo federal, Congresso nacional e Poder Judiciário, tem papel fundamental na tentativa de se buscar soluções que harmonizem os conflitos existentes. O papel aqui não será apenas de conciliador, dirimindo eventuais conflitos, mas também será sua atribuição “legislar normas de caráter nacional que regulem matérias inerentes à autonomia financeira, assim como negociar, planejar e implementar, em conjunto com os demais entes, políticas de desenvolvimento regional”³³.

Incentivar o desenvolvimento irá requerer um forte apoio da União a programas e projetos de investimentos capazes de superar as causas da pobreza e os entraves ao desenvolvimento econômico e social.

³³ CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 219.

Não se pode olvidar de que a distribuição dos recursos na federação talvez seja um dos maiores pontos de conflito quando envolve o tema do federalismo. Assunto que, diante do cenário econômico atual, ganha relevância e notoriedade, haja vista a crescente crise financeira que assola os membros da federação, mormente os Municípios, consequência do baixo desempenho da economia brasileira.

A receita oriunda das transferências, em razão de suas bases de arrecadação estarem diretamente relacionadas ao desempenho das atividades produtivas, tem caído vertiginosamente nos últimos anos, vislumbrando um futuro incerto no que tange à possibilidade desses entes equilibrarem suas finanças.

O que tem ocorrido é que na grande maioria dos Municípios brasileiros, a despesa fixa é maior do que a receita média mensal e isso com o passar do tempo foi criando uma bola de neve, onde a cada dia escolhem-se quais as despesas que serão pagas em detrimento de outras, gerando um verdadeiro buraco nas contas públicas.

Saber se isto é ou não uma questão de má gestão fiscal, somente uma análise caso a caso irá permitir uma conclusão, o que se sabe é que, para conseguir fechar as contas anuais, os gestores municipais tem recorrido às alternativas possíveis, como atualizar o quadro tributário, cortar os gastos com pessoal, isto inclui até o corte de servidores em estado probatório, ou ainda reduzir a oferta de serviços públicos, gerando prejuízos para a população.

Desta maneira, o estudo do federalismo fiscal deve voltar-se à criação de mecanismos eficientes para minimizar a crise, mas com o devido cuidado para que tais ações sejam realmente efetivas, necessitando, para isso, que sejam administradas de forma imparcial, evitando que se tornem instrumentos de manipulação política com finalidades eleitoreiras. Um federalismo forte se constrói com vontade política, a partir de políticas públicas voltadas para novas formas de gestão de desenvolvimento, possibilitando uma redução de desigualdades não só regionais, mas também, cultural, política e social. Este é o grande desafio.

REFERÊNCIAS

- ASENSIO, Miguel Angel. **Federalismo fiscal**: fundamentos, analisis comparado y el caso argentino. Ciudad Argentina, 2000.
- BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BOVO, José Murari. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**. v. 35, n. 1, p. 93-117, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- _____. **Emenda Constitucional nº 84 de 02 de dezembro de 2014**. Disponível em: <<http://www.12Sena.do.leg.br/noticias/materias/2014/12/02>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- BRASIL. Tesouro Nacional. **CAUC**: serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/cauc>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- _____. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004.
- DIAS, Fernando Álvares Correia. **Controle constitucional das despesas com pessoal**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Fev. 2009. Disponível em: <<http://www.12.senado.gov.br/publicações/estudos>>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. 10 anos de constituição: uma análise. **XIX Congresso Brasileiro de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 1998, p. 52-53.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campos, 2000.
- IBGE. **PIB dos municípios**: indústria de transformação provoca queda na participação de grandes municípios no PIB em 2012. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2788>>. Acesso em: 26 dez. 2014.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal**: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**. v. 15, n. 3, jul.-set. 1995. Disponível em: <<http://www.rep.org.br>> Acesso em: 10 dez. 2014.
- VELLOSO, Carlos Mario da Silva. Estado federal e estados federados na constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 74, jan./jun. p. 41-89, 1992.