



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

REBECA NUNES DA SILVA SOARES

**O DESARRANJO NO PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO: UMA
DISCUSSÃO EM PROL DA EFETIVA TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS
SOCIAIS MEDIANTE O FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA FISCAL DOS
MUNICÍPIOS**

**JOÃO PESSOA
2024**

REBECA NUNES DA SILVA SOARES

**O DESARRANJO NO PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO: UMA
DISCUSSÃO EM PROL DA EFETIVA TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS
SOCIAIS MEDIANTE O FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA FISCAL DOS
MUNICÍPIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador (a): Dr.^a Paulla Christianne da Costa
Newton

**JOÃO PESSOA
2024**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

S676d Soares, Rebeca Nunes da Silva.

O desarranjo no pacto federativo fiscal brasileiro:
uma discussão em prol da efetiva tutela dos direitos
fundamentais sociais mediante o fortalecimento da
autonomia fiscal dos municípios / Rebeca Nunes da Silva
Soares. - João Pessoa, 2024.

67 f. : il.

Orientação: Paulla Christianne da Costa Newton.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Pacto federativo fiscal. 2. Concentração de
competências tributárias. 3. Equalização fiscal. 4.
Direitos fundamentais sociais. 5. Autonomia municipal.
I. Newton, Paulla Christianne da Costa. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

REBECA NUNES DA SILVA SOARES

**O DESARRANJO NO PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO: UMA
DISCUSSÃO EM PROL DA EFETIVA TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS
SOCIAIS MEDIANTE O FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA FISCAL DOS
MUNICÍPIOS**

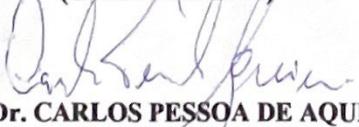
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

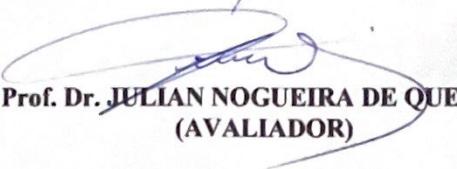
Orientadora: Dr.^a Paulla Christianne Da Costa
Newton

DATA DA APROVAÇÃO: 29 DE ABRIL DE 2024

BANCA EXAMINADORA:


**Prof.^a Dr.^r PAULLA CHRISTIANNE DA COSTA NEWTON
(ORIENTADORA)**


**Prof. Dr. CARLOS PESSOA DE AQUINO
(AVALIADOR)**


**Prof. Dr. JULIAN NOGUEIRA DE QUEIROZ
(AVALIADOR)**

Dedico essa obra à minha amada mãe, a sra.
Lucineuda Nunes da Silva, a quem eu devo grande
parte de quem sou, pela sua abnegação constante,
amor profundo, amizade leal e sabedoria preciosa.
Esse é o resultado não apenas do meu empenho, mas
também de todo o esforço e investimento que
sempre presenciei essa mulher admirável realizar em
meu favor e da minha irmã.

AGRADECIMENTOS

Ao meu amado Senhor e Salvador Jesus Cristo, que é minha fonte de vida e de força todos os dias, como foi durante a elaboração desse trabalho, por ouvir e atender minhas petições, concedendo-me capacidade e esperança em todos os momentos que necessitei.

A minha família, especialmente minha admirada mãezinha, a Sra. Lucineuda Nunes da Silva, que desde a minha tenra idade me estimulou e apoiou nos estudos, sempre me lembrando da importância dele para mim enquanto indivíduo, sempre se doando para que eu pudesse ter toda a base necessária para estudar com tranquilidade, e a minha querida irmã, Léia Sabrine.

A minha orientadora, Dra. Paulla Christianne da Costa Newton, por acreditar na minha ideia e aceitar trabalhar comigo na elaboração desse trabalho, como também por sua disposição sempre solícita e gentil.

Por fim, agradeço também ao meu supervisor de estágio, por sua benevolência e palavras de apoio concedidas a mim no período de elaboração desse trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa tem por tema o desarranjo no pacto federativo fiscal brasileiro como entrave para a prestação de serviços públicos essenciais à tutela dos direitos fundamentais sociais, que se justifica em virtude da necessidade de aprimoramento do federalismo brasileiro ante o constante quadro de desigualdade social vivenciado no território nacional desde a sua instituição com a Constituição Federal de 1988. Tem sua relevância na medida em que contribui para trazer melhorias no modelo de organização e funcionamento da federação brasileira, a fim de promover avanços no que se refere a prestação de serviços públicos de qualidade em quantidade suficiente e equânime em todo o território desse vasto país, pois se entende que é através de uma federação sadia, com uma adequada divisão de recursos oriundos da tributação, que se garante a autonomia dos entes federados para que eles possam exercer suas atividades de maneira satisfatória, promovendo maior qualidade de vida para a população a alcançando os objetivos constitucionais. Sendo assim, o objetivo geral do presente estudo é analisar a ingerência do desarranjo presente no corrente regime de competências e repartição de receitas tributárias entre os entes federativos brasileiros na concretização dos direitos fundamentais sociais pelos entes subnacionais. Para isso, faz-se necessário: contextualizar historicamente o desequilíbrio no pacto federativo fiscal desde o período antecedente ao federalismo brasileiro; discutir sobre a assimetria existente no atual regime de competências tributárias e repartição de receitas tributárias entre a União, os Estados-membros e Municípios, com foco especialmente nesses últimos; e demonstrar o impacto negativo dessa crise fiscal dos entes subnacionais, em especial dos municípios, na prestação de serviços públicos que tutelam os direitos fundamentais sociais em âmbito local, apontando possíveis melhorias. Dessa forma, mediante uma pesquisa jurídica bibliográfica e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, verifica-se que o atual arranjo federativo requer mudanças, integradas, dos sistemas de competências tributárias e de redistribuição da arrecadação tributária entre os entes que o compõem, mediante critérios de equalização fiscal para os entes que sejam atualizados e que acompanhem a complexidade social, haja vista que as competências tributárias atribuídas de forma concentrada na União e os critérios de redistribuição da arrecadação entre os entes atribuídos de forma pouco personalizada, como ocorre atualmente, não se ajustam adequadamente a realidade brasileira, impactando significativamente a condição financeira dos entes subnacionais, especialmente municípios de pequeno porte, no que se refere a prestação de serviços públicos que garantem os direitos sociais da população. Portanto, torna-se urgente uma reorganização do pacto federativo fiscal para efetivar a autonomia desses entes e concretizar os objetivos da república brasileira, contidos no artigo 3º da Carta Magna do Brasil.

Palavras-chave: Pacto federativo fiscal; Concentração de competências tributárias; Equalização fiscal; Direitos fundamentais sociais; Autonomia municipal.

ABSTRACT

The present research focuses on the disorder in the Brazilian fiscal federative pact as a hindrance to the provision of essential public services for safeguarding fundamental social rights. This is justified due to the need to improve the Brazilian federalism in the face of the constant backdrop of social inequality experienced in the national territory since its establishment with the Federal Constitution of 1988. Its relevance lies in its contribution to bringing improvements in the model of organization and functioning of the Brazilian federation, aiming to promote advances in the provision of quality public services in sufficient and equitable quantity throughout this vast country. It is understood that through a healthy federation, with an adequate division of resources derived from taxation, the autonomy of federated entities is ensured so that they can carry out their activities satisfactorily, promoting a higher quality of life for the population and achieving constitutional objectives. Thus, the general objective of this study is to analyze the interference of the disorder present in the current regime of competencies and distribution of tax revenues among Brazilian federative entities in the realization of fundamental social rights by subnational entities. To achieve this, it is necessary to: historically contextualize the imbalance in the fiscal federative pact since the period preceding Brazilian federalism; discuss the existing asymmetry in the current regime of tax competencies and distribution of tax revenues among the Union, States, and Municipalities, focusing especially on the latter; and demonstrate the negative impact of this fiscal crisis of subnational entities, especially municipalities, on the provision of public services that safeguard fundamental social rights at the local level, pointing out possible improvements. Therefore, through a bibliographical and descriptive legal research, with a qualitative and quantitative approach, it is verified that the current federative arrangement requires integrated changes in the systems of tax competencies and redistribution of tax collection among the entities that compose it, through fiscal equalization criteria for entities that are updated and that follow social complexity, considering that tax competencies concentrated in the Union and criteria for redistribution of collection among entities assigned in a less personalized way, as currently occurs, do not adequately adjust to the Brazilian reality, significantly impacting the financial condition of subnational entities, especially small municipalities, regarding the provision of public services that guarantee the social rights of the population. Therefore, a reorganization of the fiscal federative pact becomes urgent to realize the autonomy of these entities and to achieve the objectives of the Brazilian republic, as contained in Article 3 of the Brazilian Constitution.

Keywords: Federal Fiscal Pact; Concentration of Tax Competencies; Fiscal Equalization; Social Fundamental Rights; Municipal Autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF88 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
CIDE - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO
COFINS - CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
COSIP - CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA
DRU - DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO
EC – EMENDA CONSTITUCIONAL
EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO
FPE - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
FPM - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
IBS - IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS DE COMPETÊNCIA COMPARTILHADA ENTRE ESTADO, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS
ICMS - IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS
IE- IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO
IFDM - ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL
IFGF - ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL
II - IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO
IOF - IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS
IPI - IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
IPTU - IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA
IPVA - O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES
IR - IMPOSTO SOBRE RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA
ISSQ - IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA
ITBI - IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS
ITCMD - IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO
ITR - IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL E IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS
IVC - IMPOSTO SOBRE VENDAS E CONSIGNAÇÕES
PIS - PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL
STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: AS RAÍZES DA ASSIMETRIA FISCAL ENTRE OS ENTES FEDERADOS	12
2.1 FASE ANTECEDENTE AO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	14
2.2 PERÍODO DA REPÚBLICA VELHA (1889-1930).....	16
2.3 ERA VARGAS (1930-1945)	18
2.4 REPÚBLICA POPULISTA (1945-1964)	20
2.5 REGIME MILITAR NO BRASIL (1964-1985)	21
2.6 REPÚBLICA NOVA (1985-ATUALMENTE).....	22
3 PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO	23
3.1 DA ASSIMETRIA DO REGIME DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS DOS ENTES FEDERATIVOS	25
3.1.1 O caso dos municípios na federação brasileira	30
3.2 A EQUALIZAÇÃO FISCAL COMO MEIO DE RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS BRASILEIRO	32
4 O IMPACTO DO DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO NA TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: A SITUAÇÃO FISCAL E SOCIOECONÔMICA DOS ENTES SUBNACIONAIS E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS	39
4.1 UM OLHAR PARA AS INCUMBÊNCIAS SOCIAIS DOS ENTES FEDERATIVOS ..	39
4.2 DOS GASTOS SOCIAIS DOS ENTES FEDERATIVOS E UMA BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DO ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E DO INDÍCE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL	44
4.3 DA NECESSIDADE DE CONCRETIZAR O IDEÁRIO DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL A PARTIR DO FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS ..	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

Em meados do século XX, buscou-se nas sociedades ocidentais a implementação do modelo de Estado de Bem-Estar Social (Carvalho; Dalmolin, 2019), pautado, sobretudo, na tutela de direitos sociais dos cidadãos, gerando, por consequência, uma maior demanda por recursos públicos a fim de fazer frente a esse novo contexto, como também aumentando a necessidade de que tais recursos sejam geridos e distribuídos de forma inteligente e eficiente.

Diante disso, seguindo o esforço internacional pela diminuição das desigualdades sociais através de uma atuação positiva do Estado, foi promulgada a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF88), que inaugurou uma nova fase na história da defesa dos direitos sociais ao colocá-los em posição de destaque e estabelecer como um de seus objetivos centrais assegurar o exercício deles. No entanto, ao se atentar para o atual contexto social brasileiro, caracterizado por grandes e persistentes desigualdades regionais, o que se nota é a dificuldade por parte dos entes federados em fazer com que esse propósito seja concretizado de forma eficaz e equânime em todo o território nacional.

Vislumbra-se uma demasiada limitação orçamentária dos estados e municípios, em virtude da concentração de competências tributárias na União, frente a uma ampla gama de encargos político-administrativos que foram atribuídos pela Carta Magna aos entes subnacionais, caracterizando um desarranjo fiscal latente entre os entes federados. Esse problema enfrentado pelos entes subnacionais, especialmente os municípios, é a chamada “brecha vertical”, caracterizada pela incongruência entre as receitas próprias dos entes e os encargos que lhes são atribuídos (Prado, 2006).

Tal conjuntura remete a discussão acerca da extensão da autonomia desses entes dentro do federalismo brasileiro, uma vez que se considera como autônomo o ente que, além de outras coisas, tenha a capacidade de se manter financeiramente e, por conseguinte, possa executar suas responsabilidades de forma independente e sustentável. Diante disso, o desafio é encontrar e implementar formas de aperfeiçoar o pacto federativo fiscal, através do fortalecimento da autonomia dos entes subnacionais, em especial os municípios, para que ele esteja mais próximo possível dos objetivos insculpidos no art. 3º da Carta Magna Brasileira.

Segundo o referido dispositivo constitucional, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução as desigualdades sociais e regionais, assim como a promoção do bem de todos. Nota-se desses preceitos que a equidade é

um norteador da federação, não se admitindo que as disparidades regionais sejam tratadas com tolerância.

Ademais, não se pode imaginar a função de tributar em dissonância com os ideais da justiça social, tendo em vista que ela se presta justamente ao financiamento da execução das atividades do Estado na busca do interesse coletivo, sendo um mecanismo pelo qual se alcança recursos para o financiamento das necessidades da sociedade (Riani, 2016). Nesse sentido, Rawls (2019) aponta essa função como tendo papel central no campo da economia e da justiça em um Estado, de maneira que deve estar direcionada a assegurar a concretização dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Posto isso, estabelece-se o seguinte questionamento: como as ineficiências presentes no atual pacto federativo fiscal brasileiro impactam os entes subnacionais, especialmente os municípios, na oferta de serviços públicos essenciais que tutelam dos direitos fundamentais sociais da população, inviabilizando a efetividade de sua concretização forma equânime em todo o território nacional?

Visando resolver o problema acima, estabeleceu-se como objetivo geral desse trabalho analisar a ingerência do desarranjo presente no corrente regime de competências e repartição de receitas tributárias entre os entes federativos brasileiros na concretização dos direitos fundamentais sociais pelos entes subnacionais. Partindo para os objetivos específicos, buscou-se: contextualizar historicamente o desequilíbrio no pacto federativo fiscal desde o período antecedente ao federalismo brasileiro; discutir sobre a assimetria existente no atual regime de competências tributárias e repartição de receitas tributárias entre a União, os Estados-membros e Municípios, com foco especialmente nesses últimos; e demonstrar o impacto negativo dessa crise fiscal dos entes subnacionais, em especial dos municípios, na prestação de serviços públicos que tutelam os direitos fundamentais sociais, apontando-se possíveis melhorias.

Quanto a metodologia utilizada para alcançar os objetivos aqui traçados, foi realizada uma pesquisa jurídica descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, uma vez que foram analisados dados subjetivos e numéricos dos entes federados, utilizando-se, para esse fim, o método de abordagem dedutivo. Quanto aos procedimentos, trata-se de pesquisa bibliográfica, produzida mediante consultas a materiais já publicados, tanto e meio físico, quanto em meio virtual, como livros, monografias, dissertações, teses e artigos científicos, bem como legislação e jurisprudência.

Trata-se de pesquisa relevante para o campo de estudos do federalismo fiscal brasileiro, na medida em que contribui para trazer melhorias no modelo de organização e funcionamento atualmente implantado no país, a fim de que promover avanços no que se refere a prestação de

serviços públicos que tutelam os direitos sociais dos cidadãos previstos na CF88, mediante o fortalecimento da autonomia financeira dos entes locais, pois se entende que é através de uma federação sadia e equilibrada, com uma adequada divisão de recursos oriundos da tributação, que os entes federados poderão exercer suas atividades de maneira mais satisfatória, promovendo maior qualidade de vida para a população a alcançando os objetivos constitucionais.

Destarte, o presente trabalho é desenvolvido a partir de três capítulos. No primeiro, tem-se uma contextualização histórica do federalismo brasileiro, que vai desde a fase antecedente a sua implantação até o período da República Nova, a fim de identificar as raízes da assimetria fiscal no Brasil. No segundo capítulo, tem-se uma análise acerca da forma como está moldado o atual modelo fiscal de distribuição de competências e receitas tributárias entre os entes federativos, com foco especial para o caso dos municípios, cuja realidade se mostra ainda mais preocupante no que se refere a crise fiscal e social. Por fim, no terceiro capítulo, demonstra-se a interferência desse modelo fiscal assimétrico na tutela nos direitos sociais, apresentando-se possíveis alternativas para um pacto federativo fiscal mais equilibrado e coerente com os ideais constitucionais pautados na noção de justiça social.

2 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: AS RAÍZES DA ASSIMETRIA FISCAL ENTRE OS ENTES FEDERADOS

O Brasil enfrenta um grave problema no que tange a disponibilidade e distribuição das receitas oriundas da atividade estatal de tributar, de forma que alguns entes federados se encontram em clara desvantagem fiscal, principalmente se comparados com a União, caracterizando uma desigualdade que interfere na boa execução das funções dos entes, especialmente na tutela dos direitos sociais, muitos dos quais são materializados pela prestação de serviços públicos, dependentes principalmente do financiamento público.

Para que possa haver uma melhor compreensão da origem dessa assimetria e seu impacto na tutela dos direitos sociais tutelados pelo ordenamento jurídico brasileiro, convém versar sobre o contexto histórico da formação do federalismo brasileiro, partindo do momento em que o país ainda não era estruturado sob a forma de uma federação até chegar ao período imediatamente anterior a promulgação da CF88.

De início, cumpre conceituar de forma sucinta o que é federalismo, visto que desse instituto advém o federalismo fiscal, tema desse trabalho. Pois bem, para Durães e Ribeiro (2018, p. 414), “federalismo é a união indissolúvel de Estados, que abdicam de sua independência, mas conservam sua autonomia, para formar um só Estado Federal regido por

uma Carta Constitucional [...]"'. Já para Kelsen (2005), na perspectiva da organização política, os estados federais são aqueles estados nacionais constituídos por pelo menos dois entes políticos com interesses partilhados, cada um possuindo sua esfera de poder, porém sem serem soberanos, e, na esfera do direito, caracterizam-se pelas diversas ordens jurídicas parciais sujeitas a uma Constituição Federal.

Especificamente, a autonomia dos entes que fazem parte da federação é uma característica que está ligada a ideia de independência política, administrativa, legislativa, de auto-organização e financeira, estando englobada nesta última a discussão acerca da sustentabilidade do federalismo fiscal brasileiro, isto é, se ele é capaz de promover o bem social mediante a arrecadação tributária que realiza. Destaca-se que sem essa característica, a noção de federalismo resta prejudicada e desconfigurada.

Mendes (2004) explica que indo além dessa noção da divisão de um Estado em partes menores independentes, porém não soberanas, e adentrando na maneira como estão divididas as competências tributárias e as responsabilidades pelos encargos sociais entre esses entes menores, tem-se o que se chama de federalismo fiscal, no qual a preocupação passa a ser voltada para a busca da maneira mais eficiente e adequada para a utilização dos recursos.

À vista disso, nota-se que o federalismo pressupõe uma multiplicidade de entes, unidos por interesses em comum, cada qual com sua própria autonomia, de maneira que esses elementos são comuns a todas as federações e permanecem ou devem permanecer mais ou menos os mesmos de local para local ao longo do tempo, sob pena de descaracterização da noção de federação.

De forma mais específica, pode-se afirmar que o federalismo brasileiro se consubstancia em um pacto entre os entes políticos que o compõem, pelo qual estão organizadas competências para cada um, mediante uma descentralização político-administrativa do poder central aos entes subnacionais, tidos todos, na teoria, como autônomos. Ademais, classifica-se como sendo de segregação, visto que advém de um Estado unitário cujas funções foram descentralizadas, e como sendo cooperativo, uma vez que se busca promover um trabalho em conjunto de todos os entes políticos na prestação de serviços públicos dentro do território nacional (Dias, G.; Dias, L., 2021).

Convém destacar que o federalismo brasileiro inovou ao instituir como entes políticos-administrativos a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, alçando os entes locais a categoria de autônomos, regidos cada um por Leis Orgânicas próprias, bem como concedendo a cada um suas competências próprias, com vistas a equilibrar as relações entre eles. Entretanto, como já mencionado, esse sistema não é tão ajustado no que se refere ao âmbito fiscal,

acarretando disputas e insuficiências entre seus membros. Acerca dessa questão, constata-se o seguinte:

Esse equilíbrio fiscal federativo nem sempre foi, e talvez ainda não seja, tão harmonioso, envolvendo vários conflitos entre os entes federados, ora notando-se uma tendência centrífuga, ora uma tendência centrípeta, isto é, em alguns períodos históricos identificava-se uma perspectiva de um federalismo menos centralizado, ao passo que em outros momentos acentua-se a centralização no poder central, o que [...] tem se constituído uma tendência no Estado brasileiro (Parcelli, 2015, p. 64).

Pois bem, como explica Assunção (2020) entre os entes políticos é um problema decorrente do fato da federação brasileira, inaugurada pela Constituição de 1891, ter sido originada a partir da descentralização de um Estado unitário, com alta concentração de poder em um ente central, traço que se reflete até os dias de hoje. Além disso, outro fator que explica as deficiências do federalismo brasileiro é seu desenvolvimento ter se dado mediante adaptação de modelos já existentes em outros países, sem que houvesse efetiva adequação às peculiaridades do próprio Brasil, como é o caso da influência do modelo de organização dos Estados Unidos da América (EUA) inaugurado com a Constituição de 1787, fruto do constitucionalismo moderno e que se colocou com um ideal para muitas outras sociedades (Lizieiro; Zilli, 2020).

Enquanto o federalismo dos EUA é fruto de um movimento centrípeto, pois advém da união de vários estados que eram soberanos, o federalismo brasileiro é resultante de um movimento centrífugo, pelo qual se buscou descentralizar um Estado unitário, com alta concentração de poder (Russomano, 1965). Ao se aplicar um modelo de um povo a um outro sem que fosse adequadamente ajustado a realidade do Brasil, acabou gerando deturpações e vícios, de maneira que, por mais que o desejo fosse seguir um federalismo que descentraliza poder, os traços unitários não deixaram de existir.

Portanto, a fim de verificar os movimentos de concentração de poder fiscal no caso brasileiro, ora mais, ora menos, a depender do contexto social, nos subtópicos seguintes será realizada a exposição da assimetria de forças entre os entes políticos ao longo da história, diagnosticando as raízes do problema.

2.1 FASE ANTECEDENTE AO FEDERALISMO BRASILEIRO

No Brasil colônia, os poderes locais já gozavam de certo espaço de atuação, o que demonstra a importância deles na história brasileira desde cedo, embora não como entes autônomos, isto é, sem que tivessem seu próprio campo de competências e renda, como é

atualmente. Isso porque, de acordo com Stein (2020), o Brasil recebeu de Portugal o legado do município como sendo dotado de poder para tutelar direitos, resolver questões problemáticas locais e gerenciar a economia da cidade.

Ou seja, aquilo que se considera hoje como município já encontrava certa margem de manifestação no âmbito do poder, como sendo uma parte importante para o Estado, mesmo que não houvesse nitidez quanto a separação de esferas políticas em torno de uma federação. Assim, os entes locais contribuíam com a administração dos bens do Conselho e realizavam obras que se mostravam necessárias, por exemplo (Nunes, 1982).

Passando-se para o período imperial, foi adotado no Brasil o modelo de Estado unitário, sob a égide da Constituição de 1824, no qual o extenso território nacional estava dividido em províncias que se submetiam ao poder central e tinham presidentes instituídos pelo Imperador e submetidos a ele (Zimmermann, 2005). Houve algumas mudanças nessa conjuntura durante o período regencial, entre 1831 até 1840, com a chegada de uma fase de menos centralização, pois se vislumbrou pouco mais de liberdade para as províncias, que tiveram seus conselhos gerais fortalecidos, mediante sua transformação em assembleia com duas casas, tendo sido realizada também uma melhor distribuição das rendas e receitas públicas (Stein, 2020).

Durante esse período, com a lei de 12 de agosto de 1834¹, que reformou a Constituição do império de 1824, também foram fixadas as despesas das províncias, indicando-se os impostos que seriam utilizados para fazer frente a elas, apesar disso, convém mencionar que elas foram impedidas de legislar sobre impostos de importação, justamente em um período em que o Brasil estava estreitando relações comerciais com outros países, de forma que esse era um dos tributos mais importantes naquele contexto (Parcelli, 2015).

Ademais, Dolnikoff (2005) explica que com o Ato Adicional de 1834, as províncias passaram a poder editar leis e ter relativo domínio sobre as cidades, reduzindo o pouco espaço que estas tinham até então, o que era refletido, dentre outros ramos, na distribuição do produto da tributação, condensado no poder central e províncias, em detrimento dos municípios. Ou seja, apesar de não possuírem autonomia e estarem sujeitas ao imperador, as províncias já podiam arrecadar e aplicar seus tributos, ao contrário dos municípios, que eram dependentes financeiramente delas.

Passada essa fase, chega-se ao período republicano, cuja transição para ele se deu em um contexto de grande corrupção política, má administração pública, mudança para um regime de trabalho industrial, como já era comum na Europa, além de muita propaganda positiva em

¹ Também conhecido como Ato Adicional de 1834.

relação a essa mudança, o que era intensificado pela situação do mundo no final do século XIX, na qual os regimes monárquicos de muitos lugares se encontravam em crise social e econômica (Costa, 1999). Como se verá adiante, apesar das esperanças depositadas na figura da república federativa, fato é que não houve mudanças significativas no que se refere a distribuição dos recursos tributários, mantendo-se a União em uma posição centralizadora, com o intuito de preservar a unidade territorial, de forma que a federação era mais formal do que material.

2.2 PERÍODO DA REPÚBLICA VELHA (1889-1930)

Percebe-se que as idas e vindas entre maior ou menor centralização já eram vistas desde o período anterior a República, vindo daí as atuais tensões de poder entre o ente central e os entes subnacionais. Diante dessa conjuntura, com ideais de esperança e avanço, foi proclamada a República do Brasil, tendo sido implantado o modelo federalista de Estado, através do decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. Acerca do seu surgimento, Assunção (2020, p. 37) esclarece:

Com a decadência do modo de produção agrário, a abolição da escravatura e a crise no setor de produção de açúcar, o Estado se viu na obrigação de efetuar mudanças significativas, quais sejam: alteração da forma de governo monárquica para a republicana, do sistema parlamentarista para o presidencialista e passou da forma de Estado unitário para Federação.

Ocorre que o modelo de federalismo adotado no país sofre severas críticas por, à semelhança do Estado unitário imperial, ter centralizado demasiado poder no âmbito da União ao longo de sua história, não tendo significativas mudanças no quadro de dependência financeira dos demais entes que compõem a federação, pelo contrário, os encargos dos entes subnacionais aumentaram ao longo do tempo, mas sem correspondente aumento de seu poder fiscal para fazer frente a tais obrigações, situação mais alarmante em relação aos municípios, por existir um desarranjo entre deveres quanto a prestação de serviços públicos e disponibilidade de recursos financeiros a sua disposição (Durães; Ribeiro, 2018).

Cumpre mencionar que essa época foi marcada pelo poder das oligarquias, principalmente aquelas representadas nos estados de Minas Gerais e de São Paulo, que possuíam entre si a primazia diante dos demais estados da federação, o que claramente privilegiava uma pequena elite de estados em detrimento dos demais, intensificando as desigualdades regionais.

Conforme Zimmermann (2005), naquele momento, o povo não possuía, de fato, participação no poder e os municípios quase nada de independência, de forma que a situação consistia basicamente em uma mudança de atores centrais do cenário político, que antes era

materializado na figura do imperador e durante a primeira república passaram a ser as oligarquias de poucos estados da federação que acabara de surgir.

Nesse primeiro momento, os estados passaram a ser parte da recém-inaugurada federação, enquanto os municípios ainda não, uma vez que esses continuavam sob os domínios daqueles, semelhantemente ao que ocorria antes da Proclamação da República. Nesse sentido, Lopreato (2020) afirma que os municípios estavam sob a tutela dos estados, estes podiam legislar sobre os recursos tributários daqueles e ter controle sobre o alcance de suas administrações, além de exercer uma espécie de barganha com eles ao condicionar o auxílio fiscal ao apoio político que os municípios podiam lhes oferecer em âmbito local.

Dessa forma, de 1889 até 1930, funcionou no Brasil um sistema de favores em que figuravam como principais atores os coronéis, representantes do poder local dos municípios, e as oligarquias, representando o poder dos estados, estes possuindo primazia, na medida que eram entes federativos, como ensina Fé (2015, p. 98):

Assim funcionava o compromisso “coronelista”: os chefes locais ofereciam incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais ou federais e os líderes da situação estadual ofereciam carta-branca ao chefe local governista. À disposição dos chefes locais estavam favores de ordem pessoal e mesmo auxílio financeiro do Estado. “É, pois, a fraqueza financeira dos Municípios um fator que contribui, relevantemente, para manter o ‘coronelismo’, na sua expressão governista”.

No que se refere especificamente a questão tributária, em 1923 foi criado o Imposto sobre Vendas Mercantis, relevante tributo cumulativo de competência da União, cuja hipótese de incidência era semelhante as do atual Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQ), sendo, inclusive, precursor destes. Com a reforma constitucional de 1926 se intensificou o caráter centralizador da União, ao diminuir a autonomia dos estados e atribuir mais tributos para a competência da União. Não só isso, aumentou também no país o intervencionismo do ente central nos estados-membros. Somente em 1934, na era Vargas, é que houve uma descentralização quanto a competência do referido tributo, que passou a ser dos estados, com a nomenclatura de Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), de acordo com Assunção (2020).

Como se verifica, a República Velha foi um período marcado por uma política de interesses, na qual a União figurava no topo, concentrando poderes, competências tributárias e exercendo o papel de mantenedora da unidade da federação, já os estados, por um lado, ocupavam uma posição de sujeição ao ente federal e, por outro, uma posição de domínio para

com os municípios, que eram seus dependentes, visto que não possuíam plena autonomia fiscal e política naquela altura.

Ultrapassada a primeira República, a história avançaria para a chamada era Vargas, que viria a perdurar por cerca de quinze anos, variando entre um primeiro momento mais democrático e relativamente descentralizado, para um segundo momento menos democrático e mais centralizado, como se verá a seguir.

2.3 ERA VARGAS (1930-1945)

A Era Vargas iniciou com ares de esperança para os estados e municípios, era chegada uma fase em que eles experimentariam mais independência ante o ente federal. A União começou por perdoar as dívidas que os estados possuíam, dando a eles um fôlego fiscal, como também aprovou uma reforma eleitoral, que possibilitou uma melhor representatividade na câmara dos deputados, visto que permitiu aos estados menos populosos participar do parlamento, na tentativa de amenizar as diferenças regionais e promover avanços econômicos (Souza, 2005).

Nesse sentido, Ranieri (1994) explica que a constituição de 1934 passa de um federalismo dual, aquele que vigorou durante a primeira república, para um modelo mais cooperativo, na busca pela combinação da centralização do poder na União com o ideal federalista. Apesar dos avanços citados, fato é que também nessa fase a União passou a abranger sobre a esfera de sua competência o direito de legislar sobre direito adjetivo, que antes cabia aos estados. Quantos aos municípios, cumpre destacar que nessa fase eles vivenciaram uma mudança significativa rumo a sua autonomia, pois adquiriram capacidade fiscal.

A cooperação ficou clara no que concerne a distribuição das receitas tributárias, visto que sob a competência dos estados ficaram, por exemplo, os impostos sobre as indústrias e profissões, cujo produto caberia a eles e aos municípios igualmente. Assim, tanto estados como União poderiam instituir seus próprios tributos, cuja atividade de arrecadação estava com os estados, que posteriormente deveria partilhar as receitas com a União e municípios (Fé, 2015).

Sales (2022) explica que, a partir dessa constituição, fundada sobre os ideais sociais e democráticos, a teoria municipal ganhou forças. Assim, foram garantidos no texto constitucional eleições no âmbito do município, dando a estes o poder de escolher seus gestores e representantes, como também capacidade de cobrar impostos, dando-lhes pouco mais de independência financeira, possibilitando também que pudessem decidir sobre seus próprios serviços, sem interferência demasiada como na República velha.

Contudo, as mudanças eram mais formais que materiais, na medida em que, na prática, somente os estados mais afortunados possuíam capacidade de ocupar e influenciar os espaços de poder, não havendo uma participação tão plena de todos os entes subnacionais e muito menos da sociedade como um todo no jogo político. Nesse sentido:

Esta Carta Magna foi redigida com o intuito de redemocratizar e dar justiça e bem-estar a toda a nação, inclusive houve uma insurreição dos Militares de São Paulo contra o Exército Nacional, e, também, um aumento e criação de leis trabalhistas e sistema previdenciário, bem como os municípios foram criados (tentativa de dar mais voz e autonomia às antigas províncias). Contudo, em que pese estes ideários, a bem da verdade, houve mudanças apenas em sentido figurativo, uma vez que, ainda continuava a ser favorecidos apenas a camada mais rica da população e em nada alterou a realidade do restante da sociedade (Dias, G.; Dias, L., 2021, p. 5).

No entanto, mais tarde, pelo temor ao comunismo, Getúlio Vargas dissolveu o parlamento e implantou o que ficou conhecido como Estado Novo, período ditatorial que só viria a terminar em 1945. Dessa forma, com a Constituição de 1937, o federalismo sofreu um enorme abalo, tendo sido concentrado poder no Executivo da União, retirando-se boa parte da independência anteriormente concedida aos estados e municípios, concentrando-se demasiadamente o produto da arrecadação tributária no poder central (Gouveia, 2008).

Comparando-se a União, estados e os municípios, estes últimos não ficaram com volume razoável de tributos à sua disposição, na verdade, consistiam basicamente no imposto de licença, imposto predial e territorial urbano, impostos sobre diversões públicas e taxas sobre serviços municipais, aliás, eles perderam a competência do imposto de propriedade rural e já não recebiam as receitas oriundas da arrecadação residual. Mas a perda de espaço não ficou somente com os municípios, os estados também tiveram prejuízos, visto que perderam competência de tributar o consumo de combustíveis de motor de explosão (Parcelli, 2015).

Do ponto de vista institucional, a federação recém-inaugurada foi desfeita com o Estado Novo, mediante a intervenção da União nos estados, que passaram a ser apenas coletividades territoriais descentralizadas, instalando-se na prática um Estado unitário, para fortalecer o governo getulista, conforme Fé (2015, p. 101):

Com base nela (na nova ordem constitucional), decretou-se a intervenção federal em todos os Estados, dissolveram-se a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, sem jamais ter convocado as eleições para o Parlamento Nacional ou sequer para as Assembleias Legislativas, e transferiu-se ao governo federal a prerrogativa de confirmar e nomear os governadores de Estados em todo o País. [...] Isso se deu porque as administrações estaduais e municipais eram regidas pelo Decreto-lei n. 1.202, de 8.4.1939. Esse texto legal transformou os Estados-membros em “coletividades territoriais descentralizadas”, as quais deviam se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República.

É importante mencionar que as elites regionais não perderam completamente sua influência sobre os municípios, sobretudo porque esse não foi um objetivo do então governo, assim, os entes locais continuaram muito dependentes, já que era com os benefícios dessa relação que seus governantes impediam outros de assumirem destaque local e ocuparem seus espaços. Apesar das limitações advindas com o golpe getulista, esse antigo modelo oligárquico preservou um espaço também no campo fiscal, ao ficar sob a competência dos estados o IVC, principal imposto da época (Lopreato, 2020).

Como se vê, portanto, é algo muito presente na história brasileira as desigualdades regionais, a dependência municipal ante as oligarquias estaduais e os conchavos políticos em detrimento do povo, que fica carente e dependente de seus representantes, o que, sob uma ótica mais abrangente, também é visto nas relações entre a União e os entes subnacionais.

2.4 REPÚBLICA POPULISTA (1945-1964)

O governo de Getúlio Vargas terminou no ano de 1945 e, em seguida, deu-se início ao que se denominou de República Populista, que corresponde ao período anterior ao regime militar no Brasil. Desde logo, foi promulgada a Constituição de 1946, pela qual se inaugurou no país o regime de transferências tributárias intergovernamentais, pelo qual se busca uma cooperação entre os entes federativos para diminuição das desigualdades fiscais entre eles, através da repartição das receitas tributárias (Arretche, 2005).

Como se percebe, uma das formas que a Constituição Federal de 1946 poderia utilizar e, de fato, utilizou para promover a descentralização de poder foi através da reorganização do federalismo fiscal, com uma nova repartição de despesas e de receitas entre os entes da federação, quais sejam, entre os estados e a União, o que, por consequência, trouxe benefícios aos próprios municípios, embora nessa altura eles ainda não fizessem parte da federação. Assim, foram previstas a competência dos entes federados para instituir impostos, a serem recolhidos pelos estados-membros e, posteriormente, partilhados com a União e os municípios (Fé, 2015).

Buscou-se promover mais equidade para os municípios, mediante a divisão da renda de forma mais equitativa, participação deles nas finanças, diminuição do espaço de intervenção de outros entes e até mesmo facilitando sua participação no sistema eleitoral. Entretanto, ainda não se pode falar em autonomia municipal, visto que o debate sobre autonomia e participação de tais entes na federação só ganhou força significativa na década de 80, antes disso, os municípios eram somente uma divisão administrativa dos estados (Stein, 2020).

Assim, como maneira de democratizar os recursos fiscais, os municípios passaram a usufruir de parte da arrecadação dos demais estados e da União, mediante as transferências tributárias, como também passaram a receber incentivos fiscais, sobretudo para investimento na região nordeste, marcada pela forte desigualdade econômica e social, quando comparada com outras regiões onde se concentram boa parte das riquezas do país, assim, a ajuda agora já não ocorria apenas em momentos de emergência, mas foi colocada como uma “política” estrutural, isto é, passou a ser prevista constitucionalmente e de forma permanente (Sales, 2022).

Como se percebe, essa constituição era fortemente marcada pela descentralização de poder e democratização dos recursos fiscais, o que evidentemente se mostra benéfico ao povo, visto possibilitar meios para a concretização do bem comum, finalidade precípua do Estado, concretizada na oferta de serviços públicos de qualidade e na tutela dos direitos dos seus cidadãos.

2.5 REGIME MILITAR NO BRASIL (1964-1985)

Em 1964 o então presidente do Brasil, João Goulart, foi deposto da presidência da República, iniciando-se, assim, a ditadura militar no país, que se estenderia até o ano de 1985. Alcançando apoio no Congresso, os militares conseguiram, pouco tempo depois, a aprovação da Constituição de 1967, concentrando demasiado poder na União e no seu executivo, de tal forma que promoveu uma disfunção no federalismo e na democracia do país (Gouveia, 2008).

No entanto, destaca-se que foi durante o regime militar que ocorreu uma das reformas tributárias de grande relevância para o federalismo fiscal brasileiro, ocasionando mudanças significativas no campo fiscal, trata-se da edição do Código Tributário Nacional, mediante a Lei n. 5.172 de 1966, que passou a vigorar no ano seguinte e que foi recepcionado, posteriormente, pela atual CF88.

Assim, apesar do contexto ditatorial, foram criados mecanismos de suma importância para a viabilidade da execução de serviços públicos e para a tutela de direitos sociais dos brasileiros através do aprimoramento do sistema tributário nacional, a saber, implementação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Trata-se do primeiro sistema redistributivo de recursos fiscais, visto que até esse momento as transferências intergovernamentais não possuíam propriamente esse caráter (Amanajás, 2015).

Pois bem, a partir da Emenda constitucional (EC) de 1969 o domínio da União ficou mais visível, através das amplas competências legislativas e financeiras a ela atribuídas, bem

como através da intervenção federal sobre os entes estaduais, privilegiando-se, assim, a União como ente central nas relações federativas (Ferreri, 1995). No que diz respeito a competência tributária dos municípios, coube-lhes o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana e o imposto sobre serviços de qualquer natureza, este último criado naquela ocasião (Parcelli, 2015).

A EC n. 1, de 17 de outubro de 1969, que alterou a Constituição de 1967, atribuiu a União a competência residual para instituir outros impostos além dos já previstos até aquele momento, o que possibilitou que políticas de desenvolvimento regional fossem aperfeiçoadas e gerassem um significativo avanço, sobretudo em termos de infraestrutura nacional, além de possibilitar uma maior participação dos municípios na arrecadação da União e estados, por meio dos repasses de receitas tributárias, embora na prática isso não proporcionasse real autonomia aos entes locais, em virtude do contexto ditatorial (Fé, 2015).

Nessa conjuntura, a União ocupava um papel de direcionamento e controle dos gastos públicos, mediante seu alto poder de regulação e protagonismo político, de forma que os estados já não possuíam o mesmo papel de destaque que vivenciaram em determinados momentos do passado, estando agora sujeitos às ordens superiores, embora ainda realizassem um papel de intermediários entre o central e o local, já os municípios continuaram dependentes de recursos dos outros entes para suprirem suas despesas, sujeitos a favores e barganhas (Lopreato, 2020).

Ainda durante o regime militar no Brasil, entrou em vigor a Constituição de 1969, que adotou outras medidas para submeter estados e municípios ao governo central, mediante um modelo hierarquizado que também se estendeu para o sistema tributário, violando, na prática, os princípios federalistas, por mais que no texto da referida constituição fosse previsto que o Brasil se constituía como uma federação (Dias, G.; Dias, L. 2021).

Por fim, após período de declínio econômico e político do regime militar, deu-se uma gradativa abertura política iniciada no governo de Ernesto Geisel e finalizada no governo de João Batista Figueiredo, em 1985, a partir do qual se chegou a fase da República Nova, tratada a seguir, com o reestabelecimento da democracia no Brasil, que culminou na promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que está em vigor até os dias atuais.

2.6 REPÚBLICA NOVA (1985-ATUALMENTE)

Considerando toda a concentração e acúmulo de poder ocorrida no período militar, no qual estados e municípios se viram limitados ao comando central, que ensejou claro desarranjo

no federalismo brasileiro, foi preciso redesenhar-lo, de forma a novamente descentralizar poder em benefício dos estados e dos municípios e, assim, caracterizar o país como, de fato, uma federação.

Diante disso, em se tratando de princípios e valores, pode-se dizer que a constituição de 1988 buscou revisar o pacto federativo, ao estabelecer significativas contribuições no federalismo fiscal, com a vedação de intervenção da União na competência tributária dos entes subnacionais e ao propor limitações para as transferências constitucionais, promovendo o aumento do poder fiscal dos estados e municípios. Ademais, houve grandes avanços no tocante as prestações positivas do Estado, com um aumento da tutela dos direitos sociais e a descentralização da responsabilidade por tais encargos para todos os entes (Lopreato, 2020).

É salutar destacar a inovação trazida pela Constituinte de 1988, ao elevar os municípios ao patamar de entes federais, tal qual estados, Distrito Federal e União, todos dotados de autonomia (Durães; Ribeiro, 2018). Na prática, contudo, essa autonomia resta questionável, sobretudo sob o ponto de vista fiscal, o que se torna mais evidente em cidades com poucos habitantes, que não conseguem sobreviver por si só, sendo quase que completamente dependentes dos demais entes políticos para cumprirem suas finalidades, conforme será demonstrado no desenvolvimento desse trabalho.

Destarte, a CF88 inaugurou um Estado de Bem-Estar Social e buscou estabelecer uma relação entre os entes federados baseada na cooperação, sobretudo com maior participação dos municípios na utilização das receitas tributárias, a fim de viabilizar o modelo de estado por ela instituído, contudo, como se verá no decorrer desse trabalho, na prática, os mecanismos e instrumentos presentes nessa Carta não têm sido suficientes para alcançar seus objetivos. No que tange ao federalismo fiscal, os municípios ainda restam profundamente dependentes dos demais entes, não possuindo real autonomia financeira e, consequentemente, não conseguindo realizar bem as atividades voltadas a tutela dos direitos sociais de sua população, o que coloca o pacto federativo fiscal de 1988 em questionamento e traz à tona a necessidade de aperfeiçoamento.

3 PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO

Com a CF88, inaugurou-se o atual Estado Federal Brasileiro, composto por quatro entes, quais sejam, a União, Estados-Membros, Distrito Federal e, de forma inédita, os Municípios, todos tidos como autônomos, pelo menos em tese. Diz-se assim, pois, apesar dos avanços, quando comparado o atual contexto com alguns períodos anteriores, na prática, ainda existem

muitas barreiras que inviabilizam essa almejada autonomia de ser completamente alcançada por todos os entes da federação.

Nesse sentido, Camargo (2015, p. 87) afirma:

De fato, o país se encontra travado no meio do caminho, naquele momento difícil em que não se encontra mais tutelado por uma União prepotente e rica, mas tampouco definiu com transparência e clareza as novas regras do jogo, que garantam a cada parceiro autonomia e responsabilidade, e ao país em seu conjunto, eficiência e integração.

A maneira como as competências tributárias então distribuídas entre os entes federados é o que se denomina pacto federativo fiscal, conforme conceitua Sarak (2010, p. 174) ao afirmar que é o “[...] modo pelo qual são distribuídos os encargos e as receitas entre os entes federados, com a finalidade de cumprir as incumbências previamente designadas na Constituição para a realização de serviços públicos e de toda atividade estatal no território da federação”.

Convém destacar que o atual federalismo fiscal surge a partir da reestruturação do sistema tributário e se propõe a ser descentralizado e de cooperação, de maneira que os entes subnacionais passaram a ter mais encargos administrativos e competências tributárias², com o objetivo de aperfeiçoar a prestação de serviços públicos, contando com o auxílio uns dos outros.

Contudo, o federalismo fiscal brasileiro não assegura igualdade material entre os entes que o compõe, apesar das inúmeras atualizações constitucionais realizadas com o intuito de promover o ideal federativo. Na prática, o Estado brasileiro está mais próximo de um estado unitário descentralizado do que propriamente uma federação, dada a autonomia deficiente dos entes federativos, consubstanciada na clara assimetria entre os recursos disponíveis para os entes subnacionais e as suas respectivas responsabilidades sociais e administrativas, de forma que estas não podem ser eficazmente cumpridas.

Decerto o atual pacto federativo brasileiro traz consigo características que são fruto de seu processo de formação histórica, sendo possível identificar a persistência de vícios antigos, especialmente no campo do federalismo fiscal. De acordo com Oliveira e Rossignoli (2019), é possível perceber no texto constitucional que há claramente um favorecimento em prol da União nos dispositivos que tratam da competência tributária dos entes federados.

Nesse diapasão, a equalização fiscal surge como instrumento capaz de amenizar ou mesmo extinguir as disparidades entre os entes, tanto no que tange a capacidade fiscal, quanto no que se refere a complexidade das demandas sociais. Tal mecanismo é adotado pelo

² Para melhor compreensão desse trabalho, cumpre esclarecer que a competência tributária se refere ao poder atribuído ao ente federativo para instituir tributos, o que se distingue da capacidade tributária, que, por sua vez, comprehende a atividade de arrecadar e fiscalizar a cobrança dos tributos.

Legislador no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no capítulo constitucional que versa acerca da repartição de receitas tributárias, que vai do art. 157 ao 162. No entanto, carece de aperfeiçoamento, a fim de que possa ser efetivo naquilo que se propõe, pois, como será demonstrado a seguir, os critérios utilizados para realizar a redistribuição das receitas entre os entes não são apropriados para o novo contexto social do país, sendo superados pelo aperfeiçoamento econômico e populacional ao longo do tempo.

Assim, espera-se que com uma melhor distribuição dos recursos entre os entes, atualizando-se a forma como são considerados os critérios de partilha das receitas tributárias e estimulando a descentralização fiscal, as demandas sociais sejam mais bem atendidas, com vistas a concretizar os objetivos insculpidos no texto constitucional.

3.1 DA ASSIMETRIA DO REGIME DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS DOS ENTES FEDERATIVOS

Um dos fatores que acarretam a assimetria fiscal entre os entes da federação é a concentração de competências tributárias na União, dado que a maioria dos tributos, especialmente os impostos, estão sob sua alçada. A redistribuição financeira intentada com a atual carta constitucional não alcançou o equilíbrio buscado e por mais que, inicialmente, o ente nacional tenha sofrido uma desconcentração, ao longo do tempo essa tendência não se manteve, surgindo estratégias para que haja acúmulo de recursos não compartilhados com os demais entes.

Lizieiro e Zilli (2020) relembram as parciais reformas de cunho fiscal e administrativas ocorridas após a Constituinte de 1988, que contribuíram para conceder a União posição privilegiada ante aos demais entes federais, semelhantemente ao que acontecia anteriormente, como exemplo a retenção de receita em fundos, Lei de concessões, Lei de Licitações e Lei de Responsabilidade, nas quais é possível perceber a prevalência do status quo da União como ente controlador dos recursos.

Outra questão importante é pontuada por Durães e Ribeiro (2018, p. 417) ao tratar do desarranjo entre os entes da federação:

[...] a União concentra a maior parte do montante arrecadado pelo país, enquanto que aos demais entes federativos foram atribuídos as prestações da maioria dos serviços públicos, principalmente no caso dos municípios, que estão em contato mais próximo com os cidadãos, dependendo dos repasses de verbas para atenderem tais necessidades, já que sua arrecadação não é proporcional aos seus encargos.

Ou seja, há um descompasso entre receitas e encargos entre os entes, de forma que aqueles que mais possuem responsabilidades quanto a prestação dos serviços públicos se encontram com sua condição financeira prejudicada, em virtude da concentração fiscal na União, assim, é fundamental repensar maneiras de equalizar as receitas, de forma a proporcionar a cada ente meios adequados e suficientes para arcar com suas obrigações constitucionais.

De acordo com Afonso (2016), a forma como os gastos públicos são divididos depende da maneira como a receita será distribuída, assim, se esta for organizada de forma descentralizada então os gastos também tenderão a serem direcionados rumo aos governos locais, de forma que a discussão acerca do pacto federativo gira em torno de decidir quem tem o poder de tributar e de reter os recursos tributários, bem como identificar a forma mais eficiente de partilhar as competências e a renda entre os entes da federação.

Isto é, se o Constituinte promoveu uma descentralização no que tange aos encargos sociais e administrativos, a distribuição de receitas deve seguir o mesmo caminho, para que o sistema possa encontrar harmonia e funcionar como almejado, alcançando o objetivo de proporcionar qualidade de vida para a população, mediante a oferta de serviços públicos de qualidade a todos dentro do território brasileiro. Tarefa que se apresenta complexa, considerando que o Brasil é um país heterogêneo sob muitos aspectos e não seria diferente com relação as demandas sociais por bens e serviços, que se apresentam de maneiras diferentes em cada região e até mesmo dentro de uma mesma região (Mendes, 2023).

Pois bem, a fim de visualizar melhor essa concentração de receitas, analisa-se a seguir o campo de competências dos entes federados. A Constituição da República elenca os tributos de competência de cada um dos entes e, nesse bojo, a União reúne a maioria deles, conforme dispositivo 153: imposto de importação (II), imposto de exportação (IE); imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR); imposto sobre produto industrializado (IPI); imposto sobre operações financeiras (IOF); imposto sobre propriedade territorial rural e imposto sobre grandes fortunas (ITR), além de poder instituir impostos residuais e extraordinários, ambos previstos no artigo 154.

Ademais, mediante a EC n. 132, de 20 de dezembro de 2023, que alterou o sistema tributário nacional para implantar a mais recente reforma tributária, passaram a fazer parte da competência da União o recém-criado Imposto incidente sob a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, como também a Contribuição sobre bens e serviços (CBS), que substituirá gradualmente o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e IPI (Brasil, 2023).

Para além dos referidos impostos, outras espécies tributárias fazem parte do campo de competência do ente central, quais sejam, a contribuição de melhoria e a taxa, ambas previstas no art. 145 da Constituição Federal, bem como as contribuições especiais, constantes do art. 149, e o empréstimo compulsório, previsto no art. 148, sendo este último de competência exclusiva. As contribuições especiais de que trata o art. 149 da Carta Magna são, especificamente, as contribuições sociais, a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) e a contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Vale ressaltar que, embora na maioria dos casos acerca das contribuições especiais a competência seja exclusiva da União, estados e municípios também podem institui-la em dois casos, quais sejam, quando se tratar de contribuição social previdenciária, no caso de o servidor público estar vinculado a um desses entes, e no caso da Contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP), conforme arts. 149, §1º, e 149-A, da CF88.

Entrando na competência tributária dos estados-membros e Distrito Federal, a CF88 reservou a estes o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Também podem instituir e cobrar contribuições de melhoria, taxas e, excepcionalmente, contribuições sociais previdenciária de seus servidores públicos.

Importante ressaltar que o Distrito Federal é um ente que reúne as competências estaduais e municipais, então, ele também poderá instituir e cobrar a COSIP, Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que são atribuídos aos municípios.

Com a Reforma Tributária instituída pela EC n. 132/2023, um novo tributo passou a fazer parte do sistema tributário nacional, trata-se do Imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estado, Distrito Federal e Municípios (IBS), com regramento no arts. 156-A e 156-B da CF88. Mediante processo de transição, esse imposto gradualmente substituirá o ICMS e ISSQN, com o intuito de simplificar o sistema e, dessa forma, estimular a economia.

Delineado o campo de competência tributária dos estados-membros e da União, uma das justificativas que poder-se-ia dar para o acúmulo de competências por este último é que os gastos e necessidades do ente central são mais elevados se comparado com os demais entes da federação, contudo, diferentemente dos demais, ele pode instituir tributos que estados e municípios não possuem competência e que não são objeto das transferências intergovernamentais, o que lhe concede uma diversificação maior nas fontes de arrecadação tributária e já lhe coloca em posição favorável.

O assenhoreamento pela União de receitas mediante o instituto de Desvinculação de Receitas da União (DRU) é outro agravante. Conforme Ferraro (2018), trata-se de um mecanismo que proporciona ao ente nacional a oportunidade de desvincular as receitas oriundas de certos tributos que antes deveriam ser obrigatoriamente aplicadas em áreas específicas, previstas em lei, de forma que através desse instrumento a União pode usar livremente dos recursos, sem necessidade de compartilhar com os demais entes.

A DRU foi instituída por meio da EC n. 27, de 21 de março de 2000, com uma previsão inicial de vigência até o ano de 2003, no entanto, esse prazo foi prorrogado reiteradas vezes, permanecendo até os dias atuais, tendo seu prazo estendido mais uma vez, por meio da EC n. 132, que alterou o art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de maneira que a nova previsão para encerramento desse mecanismo é o ano 2032. Assim, o que era para ser provisório acabou se arrastando no decorrer do tempo ao encontrar guarida no ordenamento brasileiro. Tal comportamento se mostra problemático, na medida em que tende a intensificar a desigualdade fiscal já existente entre os entes e coloca em questionamento a própria estrutura fiscal do país, que se propõe a ser de cooperação.

Outra estratégia utilizada pela União que prejudica os demais entes consiste na concessão de isenções de tributos cujo produto deveria ser destinado em parte para os fundos de participação de estados e municípios, como é o caso do IR e do IPI, sob o argumento de estimular a economia e promover uma contrapartida ao aumento da tributação sobre os contribuintes (Sales, 2022).

Em outros casos, a concessão de incentivos desse tipo é concedida pelos próprios estados em prejuízo aos entes municipais. Inclusive, essa situação chegou ao âmbito do judiciário, como se observa na seguinte decisão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ORDINÁRIA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. INCONFORMISMO DO MUNICÍPIO DE ITABAIANA. PARCELAS DE 20% DO ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, IPVA - Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores E ITCMD - Transmissão Causa Mortis e Doação PERTENCENTES AO MUNICÍPIO ATRAVÉS DO FUNDEB – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. REPASSE À EDILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 60, II, DO ADCT – ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS. QUESTÃO ASSENTADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA E PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROVIMENTO.

- Os municípios não devem se sujeitar, no tocante à repartição de receitas, aos programas de incentivo propostos pelos Estados-membros. - As isenções concedidas pela Fazenda Pública estadual não podem repercutir no repasse das parcelas de 20% do ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços -, IPVA – Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores e ITCMD – Transmissão Causa Mortis e Doação pertencentes à Edilidade através do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica.
 (TJPB - Agravo de Instrumento nº 0804242-53.2015.8.15.0000. Agravante: Município de Itabaiana. Agravado: Estado da Paraíba. Relatoria: Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, 4ª Câmara Cível, juntado em 01/07/2016).

Ao longo dos anos esse posicionamento dos tribunais foi alterado, de forma que o STF fixou no Tema n. 653, com repercussão geral reconhecida, o entendimento em prol da constitucionalidade da concessão de incentivos fiscais do tipo pela União em detrimento dos municípios:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. FEDERALISMO FISCAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. COMPETÊNCIA PELA FONTE OU PRODUTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. CÁLCULO. DEDUÇÃO OU EXCLUSÃO DAS RENÚNCIAS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS. IMPOSTO DE RENDA - IR. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. ART. 150, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o livre exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração. 2. A expressão “produto da arrecadação” prevista no art. 158, I, da Constituição da República, não permite interpretação constitucional de modo a incluir na base de cálculo do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação e dos estágios da receita pública. 3. A demanda distingue-se do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008. Isto porque no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo. Precedentes. Doutrina. 4. Fixação de tese jurídica ao Tema 653 da sistemática da repercussão geral: “É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.” 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF - RE 705423. Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 23-11-2016, Publicado em: 05-02-2018).

Ou seja, pela análise dessa conjuntura, percebe-se que a União não só concentra a maior parte dos tributos sob sua competência e concede isenções questionáveis, sob o ponto de vista do princípio federativo, como também busca aumentar o produto de sua arrecadação mediante a instituição de tributos não partilhados com os demais entes e pela desvinculação de receitas, manobras que ferem o princípio federativo e o próprio sistema tributário brasileiro, uma vez que excluem os demais entes federados e distorcem as características próprias de determinados tributos, especialmente os que deveriam ser obrigatoriamente destinados a áreas sociais.

Tal comportamento ocasiona para os entes subnacionais, direta e indiretamente, uma perda significativa de recursos, refletindo-se negativamente na execução de políticas públicas e na tutela de direitos sociais de sua população, pois compromete sua autonomia fiscal, necessária a execução de suas atividades em âmbito local e regional, o que fica ainda mais evidente em momentos de crise econômica, em que a população fica mais dependente dos governos e os entes subnacionais, por sua vez, ficam ainda mais sujeitos ao auxílio da União.

Dessarte, apesar do propósito descentralizador advindo com a atual Constituição, a União permanece, na prática, com demasiado poder sobre os demais entes federativos através da dependência financeira. Trata-se de uma contradição ao objetivo constitucional de tornar esses entes autônomos, uma disfunção que impacta os governos subnacionais na execução de suas finalidades e, consequentemente, prejudica os próprios cidadãos.

O Brasil é um dos países que mais arrecada tributos no mundo, no entanto, isso não vem se mostrando suficiente, uma vez que não se vê um retorno satisfatório em termos de qualidade de vida para a população que seja proporcional a arrecadação realizada. Muito mais importante que arrecadar é estabelecer uma maneira eficaz de aplicar as receitas tributárias e isso passa pela distribuição equânime do produto da tributação e dos encargos administrativos entre os entes.

3.1.1 O caso dos municípios na federação brasileira

Ao tratar de sua teoria do município, Nogueira (1968, p. 13) o define como sendo “associação natural e legal dos vizinhos para obtenção, no respectivo termo, dos serviços comuns”. Para ele, cabe sumariamente a esse ente o trato das questões locais, visto que seus habitantes são os mais interessados por experimentarem diretamente o bom ou mal andamento do município.

Reconhecendo a relevância dele para a sociedade foi que a CF88 o elevou a posição de integrante da federação brasileira e, portanto, o tornou autônomo, nos termos do seu art. 1º. Assim, como em outros países, nos quais os municípios possuem liberdade pelo menos quanto a administração de seu orçamento, sem que haja um controle externo rigoroso, no Brasil ocorre algo semelhante, contudo, com a referida particularidade de serem entes federados, o que lhes proporciona um campo próprio de competências para além da mera administração, podendo até mesmo legislar e cobrar seus próprios tributos (Afonso, 2016).

Entretanto, deve-se atentar para o fato de que até o momento os municípios não possuem representação política no congresso nacional, o que em muito contribuiria para sua autonomia,

na medida que eles se veriam diretamente envolvidos com decisões que sabidamente interferem em suas realidades locais, como também poderiam se articular melhor com os demais entes, para elaborar estratégias e esforços comuns de desenvolvimento, embora implantar algo assim seja difícil e complexo, dada a multiplicidade de municípios existentes no país.

Nesse sentido, apesar do aspecto positivo da posição dos municípios dentro da federação, não é pacífico que isso de revela de forma equilibrada e saudável. Na realidade, como já delineado nos subtópicos anteriores, percebe-se uma latente predominância da União ante aos demais entes, especialmente os municípios, através da concentração dos recursos advindos da arrecadação tributária, sem que haja uma redistribuição adequada da renda com os demais entes, prejudicando suas autonomias.

Acerca desse desarranjo no âmbito municipal, Dantas Junior (2018, p. 45) afirma:

[...] Os municípios, que estão em contato direto com as comunidades locais possuem pouca autonomia fiscal, mostrando-se dependentes – via de regra – de socorro financeiro de outros entes para reequilibrar suas contas e manter serviços básicos, especialmente nas crises fiscais.

Dessa forma, organizar as competências tributárias atribuídas a cada um dos entes da federação no corpo da Constituição Federal e a forma como são redistribuídas entre eles as receitas oriundas do exercício dessas competências são tarefas de grande relevância para garantir que eles possam cumprir as responsabilidades que lhes foram atribuídas, sobretudo no que se refere as políticas públicas e prestação de bens e serviços para a sociedade.

No caso dos municípios, atualmente fazem parte da sua competência o IPTU, ISSQN e ITBI, como também taxas e contribuição de melhoria. Além disso, mediante a EC n. 39 de 2002, também passou a ter competência para instituir a COSIP, nos termos do art. 149-A da CF88. Como o Distrito Federal tem competência dupla, conforme parágrafo primeiro do art. 32 da Carta Magna, os mesmos tributos são também de sua competência.

Ademais, em razão das alterações advindas com a EC n. 132/2023, os municípios passaram a fazer jus a parte do produto da arrecadação do IBS, o que surtirá efeitos a longo prazo para os entes locais, mas que só poderão ser vistos e analisados pormenorizadamente no decorrer do tempo, de toda forma, esse novo tributo surge para substituir, dentro outros, o ISS, principal imposto de competência dos entes locais, em termos de arrecadação.

Os municípios têm como fonte principal de receita tributárias justamente os impostos, contudo, como visto, receberam somente três dos vários existentes, o que, no dizer de Vieira (2017) os torna muito carentes das transferências constitucionais advindas de outros entes da

federação, visto que a maioria deles são hipossuficientes, isto é, incapazes de sobreviver financeiramente por conta própria.

Conforme Andrade (2017), ao imaginar a União como detentora de um corpo técnico-administrativo melhor que os demais entes, o legislador concentrou competências tributárias nesse ente para, então, redistribuir a arrecadação. No entanto, nessa conjuntura, o ente recebedor da redistribuição não passa a ter o poder de tributar, de forma que, por exemplo, se o ente detentor da competência, por alguma razão, não arrecadar, então isso afetará o eventual ente que seria indiretamente beneficiado, colocando-o em uma posição passiva, dependente e vulnerável. O que pode ser vislumbrado nas concessões de isenções de tributos que teriam seu produto transferido para os entes subnacionais.

Assim, tendo em vista que é dever dos entes fazerem frente as demandas sociais de sua população com o mínimo de qualidade e que isso depende da estabilidade financeira deles, essa situação de dependência gera o risco de os entes locais não conseguirem equilibrar as suas despesas com suas receitas, acarretando crises fiscais que prejudicam, em maior ou menor grau, a prestação de serviços essenciais às comunidades (Lima; Diniz, 2016). Reconhece-se a importância da União como figura de integração, com capacidade para mitigar as desigualdades regionais do país através de políticas de cunho nacional, contudo, é necessário estabelecer maior equilíbrio ao poder central, a fim de evitar a desconfiguração da federação e promover maior autonomia para todos os entes (Vieira, 2017).

3.2 A EQUALIZAÇÃO FISCAL COMO MEIO DE RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS BRASILEIRO

Como demonstrado anteriormente, o ente federal concentra competências tributárias, instituindo e cobrando a maioria dos tributos, situação que caracteriza uma evidente assimetria fiscal entre os entes federados. Para suavizar a discrepância na capacidade arrecadatória desses entes, a CF88 prevê um mecanismo de equalização fiscal caracterizado pela redistribuição do produto da arrecadação dos entes, são as chamadas transferências tributárias intergovernamentais.

Conforme Amanajás (2015), a equalização fiscal é um sistema de diminuição do desequilíbrio financeiro entre os entes de uma federação, que lhes proporcionam critérios que visam garantir igualdade material na execução de suas responsabilidades, a fim de tutelar os direitos fundamentais e promover a humanização do direito tributário.

Por sua vez, Dantas Junior (2018, p. 36) aponta:

[...] Como fator atenuante de possíveis ineficiências do federalismo fiscal, as transferências financeiras entre as esferas de governo caracterizam descentralização dos recursos entre os entes, sendo apontadas como uma das principais soluções para os problemas do sistema federativo. Além de promover o reequilíbrio fiscal, essas transferências também podem ser utilizadas para promover aumento no bem-estar social das comunidades, mesmo que estejam fiscalmente equilibradas.

Boadway e Shah (2007) apontam pelo menos três justificativas para as transferências intergovernamentais, quais sejam, a existência de anormalidades fiscais entre os governos das diferentes esferas da federação, a interferência de fatores externos que prejudicam a prestação adequada dos serviços públicos e a presença de dificuldades dos governos locais em serem autossuficientes no quesito fiscal, interferindo na prestação dos serviços públicos.

Considerando o contexto social do país, que é caracterizado persistentes desigualdades sociais e uma enorme demanda por gastos sociais, sem que os entes consigam responder a isso com eficácia, ante a sua limitação fiscal, fruto de um desarranjo fiscal latente, tal mecanismo de equalização se mostra necessário e salutar para o bom andamento da federação brasileira, de forma que garantir que ele seja bem aplicado e bem mantido se torna tarefa igualmente fundamental.

Pois bem, tratar do federalismo fiscal e, especialmente, das transferências intergovernamentais pressupõe falar dos fundos públicos, pois o sistema de redistribuição do produto da arrecadação dos entes adotado na atual Constituição Federal é fundamentado nos fundos de participação, sendo a instrumentalização do sistema de transferências de recursos, viabilizando a aplicação dos critérios para a efetivação de redistribuição de receitas tributárias, além disso, existem alguns fundos setoriais com suas próprias exigências como contrapartida e transferências voluntárias, todos com o caráter equalizador.

De uma forma geral, os fundos de equalização se caracterizam por estabelecer patamares a serem seguidos a fim de serem aplicados os recursos transferidos, esses critérios podem ser diversos, como por exemplo, patamares de despesas ou mesmo de receita mínima do ente beneficiado, para que possa ser complementado com os recursos das transferências, sendo, portanto, mais flexível e dinâmico que os tradicionais fundos de participação, visto que acompanham a realidade local dos entes subnacionais. No Brasil, tem-se como exemplo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que aplica a equalização fiscal para redistribuição de recursos de forma mais eficiente na área da educação básica (Mantoan, 2019).

Tratando-se especificamente do Sistema de Repartição de Receitas Tributárias, a Constituição Federal dispõe em seus arts. 157 a 159 quais os tributos que deverão ser objeto da redistribuição e identifica quais entes serão beneficiados, estipulando os percentuais correspondentes ao montante que será transferido para cada um deles e os eventuais critérios ou condições para o recebimento do referido auxílio financeiro, conforme se verifica a seguir.

Conforme art. 157 e 158, incs. I e II, a União deve repassar aos Estados e ao Distrito Federal parte do produto da arrecadação do IR e 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação do imposto residual do art. 154, já aos municípios deve ser transferida parte do produto da arrecadação do IR e 50% (cinquenta por cento) do produto do ITR ou 100% (cem por cento), nos casos em que o município o cobrar e fiscalizar este último imposto.

Por seu turno, os Estados devem transferir aos municípios 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do IPVA cujos proprietários sejam domiciliados em seus territórios, 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação do ICMS, bem como do imposto de Competência Compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (IBS), nos termos do art. 158, incs. III e IV.

Além disso, conforme art. 159, 50% (cinquenta por cento) da arrecadação do IR, do IPI e do imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, previsto no art. 153, VIII, são repassados aos Estados e Distrito Federal, os quais repassarão, do que receberem, 25% (vinte e cinco por cento) aos seus respectivos municípios.

Do total transferido com base nesse dispositivo, 21,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos por cento) são destinados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, 3% (três por cento) devem ser aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 1% (um por cento) é transferido ao Fundo de Participação dos Municípios no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano, 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano e 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano.

Por fim, a União deve entregar 29% (vinte e nove por cento) do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), cuja previsão está no art. 177, § 4º, para o Distrito Federal e aos Estados, os quais entregarão 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios.

Logo, os municípios e estados brasileiros, além de suas receitas diretas, que são aquelas oriundas dos tributos de suas competências, recebem os repasses de receitas tributárias indiretas, que são as transferências intergovernamentais, consubstanciadas pela participação na arrecadação uns dos outros, por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), com o objetivo de que estejam financeiramente equilibrados entre si.

Nessa conjuntura, deve-se dar uma atenção especial aos entes locais, pois, embora em alguns casos seja eficaz que os Estados-membros, ou mesmo a União, conduzam políticas públicas voltadas para o atendimento social, a CF88 também reservou aos entes locais uma série de encargos, o que se explica por estarem mais próximos da população beneficiada e, portanto, mais cientes da realidade diária de seus habitantes, contudo, são os municípios os mais dependentes das transferências intergovernamentais para cumprir com as responsabilidades a eles atribuídas, colocando em questionamento sua autonomia.

Considerando a relevância dessas transferências para a subsistência dos entes subnacionais, é salutar discutir acerca de suas disfunções e sobre formas de aprimorá-las. Mendes (2023) esclarece que os critérios utilizados pelo governo federal para realizar as transferências intergovernamentais são, em geral, os mesmos para contextos sociais diferentes e que, por isso, é necessário buscar maneiras capazes de adequar as diferentes capacidades fiscais dos entes e suas diferentes realidades, a fim de que seja, de fato, alcançado o equilíbrio federativo no tocante a condição fiscal.

Certamente cada ente federativo tem suas próprias peculiaridades e necessidades, as populações de cada região do país possuem demandas por bens e serviços públicos que lhes são próprias, dado o seu contexto histórico, social e econômico. Ante a isso, discute-se como as transferências intergovernamentais devem ser feitas para que se alcance o objetivo de equilibrar o federalismo fiscal, amenizando a desigualdade na arrecadação dos tributos entre os entes, a fim de melhor atender as suas demandas, bem como quais os limites do uso desse instrumento de equalização, para que não implique em uma situação de dependência em demasia, que prejudica a própria autonomia dos entes recebedores.

Considerando isso, não obstante haja limitações fáticas, é mais adequado desenvolver critérios de partilha dos recursos fiscais de forma mais personalizada para cada ente da federação, diferentemente do que vem sendo feito hoje. Além de considerar a complexidade das demandas sociais, a ideia é que tais transferências não sejam realizadas a partir de valores ou porcentagens predeterminadas e fixas, mas que sejam feitas com base em critérios que sejam

flexíveis e baseados em uma realidade minimamente atualizada dos entes recebedores das compensações.

Ou seja, considerando a existência de diferenças de capacidade fiscal e na demanda por bens e serviços públicos entre os entes, é fundamental que haja o aprimoramento dos critérios atualmente utilizados para realizar a redistribuição através dos fundos constitucionais, que apresentam falhas que os tornam insuficientes e defasados, ante a realidade complexa e dinâmica da federação brasileira.

Santos (2023) cita como exemplo disso o fato de o principal critério utilizado pela maioria dos municípios para determinar a sua capacidade fiscal e demanda por serviços públicos ser a população e explica que ao serem desconsiderados outros aspectos igualmente relevantes, acaba por surgir distorções, como no caso de municípios amparados com altas montas em royalties da União que recebem tratamento semelhantemente a outros que não possuem os mesmos benefícios, simplesmente por possuírem uma quantidade populacional semelhante e estarem localizados em um mesmo estado.

Nessa mesma linha, Mendes (2019) expõe que para a realização das transferências intergovernamentais são considerados basicamente dois fatores, que são a renda per capita e o estoque populacional, enquanto indicadores como migração populacional, características de cada um e crescimento demográfico deixam de ser observados, de maneira que apenas esses dois critérios como centrais não se mostram capazes de promover uma equalização suficiente para a situação socioeconômica dos entes subnacionais, dando-lhes apenas um alívio parcial.

Em virtude da insuficiência desses critérios, dada a sua incapacidade de acompanhar as mudanças no perfil de cada ente, afloram as demandas no âmbito do poder judiciário, visando obter dele uma resposta para as lacunas no âmbito administrativo e legal, conforme se verifica das decisões a seguir:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. OFENSA AO QUE DECIDIDO POR ESTE TRIBUNAL NA ADPF 1.043. OCORRÊNCIA. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO. PATAMAR MÍNIMO PREVISTO PARA O EXERCÍCIO DE 2018. APLICAÇÃO EM 2023. AGRAVO DESPROVIDO. [...] 2. O Plenário desta CORTE, nos autos da ADPF 1.043, Rel. Min. RICARDO LEWNDOWSKI, suspendeu, em sede cautelar, os efeitos da Decisão Normativa TCU 201/2022, que dispõe sobre a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, mantendo como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018 durante o exercício de 2023, compensando-se, nas transferências subsequentes, os valores já transferidos a menor. 3. Recurso de agravo a que se nega provimento.

(STF - Rcl 60136 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22-08-2023, publicado em 25-08-2023).

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALTERAÇÃO DE COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM BASE EM SENSO NÃO FINALIZADO. POSTERIOR FINALIZAÇÃO DO CENSO. LEI COMPLEMENTAR 198/2023, QUE CRIOU REGRA DE TRANSIÇÃO EM FAVOR DE MUNICÍPIOS QUE SERIAM PREJUDICADOS. JULGAMENTO DO MÉRITO DA ADPF, POR RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA. PROCEDÊNCIA DA ADPF. MANUTENÇÃO DA MEDIDA LIMINAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I – Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) 201/2022 que altera coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, com fundamento no Censo demográfico de 2022, quando ainda não havia sido finalizado. II - Violação a preceito fundamental, decorrente da abruta alteração dos coeficientes do FPM, contrariamente à legítima expectativa das administrações municipais, e em desobediência ao disposto na Lei Complementar 165/2019. III - ADPF julgada procedente, com a manutenção da medida liminar.

(STF - ADPF 1043, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2024, publicado em 15-03-2024).

Logo, propugna-se que as mudanças econômicas e sociais da população devem fazer parte dos critérios, pois impactam na condição financeira de cada esfera de governo e no perfil das demandas sociais. É necessário que tais critérios sejam atualizados periodicamente, a fim de corrigir o andamento das transferências e torná-las mais eficazes em seus objetivos. levando, eventualmente, a correções de rumo.

Durante esse processo, a capacidade fiscal deve acompanhar o nível da demanda social, de forma que se dois estados ou municípios possuem situação fiscal semelhante, mas com necessidades por serviços públicos de forma distinta, a equalização deve ajustar essa discrepância na demanda social de cada ente, adequando capacidade a necessidade dentro dos limites de cada ente, promovendo, assim, verdadeira igualdade entre os entes da federação.

Por mais que existam casos em que os entes subnacionais possuem renda aparentemente semelhante, fato é que isso não assegura que tenham a mesma qualidade na prestação de serviços públicos e nem idênticos tipos de demanda, dada as particularidades de cada região, assim, outra observação que se faz é que pela equalização fiscal, deve-se levar em consideração a receita potencial do ente em vez da receita disponível (Amanajás, 2015).

Consta destacar uma tendência natural que surge como efeito colateral das transferências intergovernamentais. A depender da forma como são feitas, por se tratar de verbas oriundas de fontes externas aos entes recebedores, eles podem se tornar menos eficientes no que tange aos seus esforços para utilizar com lisura o produto recebido (Taiwo, 2020). Dessa maneira, com vistas a amenizar esse efeito, é preferível que as transferências devem sejam realizadas levando em consideração a forma como o ente beneficiado já vem lidando com os tributos de sua própria competência e como estão as suas outras fontes de recurso, com o intuito de averiguar o esforço próprio e, assim, direcionar somente a compensação financeira realmente

necessária para as regiões mais carentes, equalizando a promoção dos serviços à população e a capacidade de gasto dos entes menos desenvolvidos (Rezende, 2006).

Esse dinamismo se mostra mais eficiente para federações assimétricas como a brasileira, na medida em que a forma rígida como as transferências tributárias são realizadas atualmente, sem considerar adequadamente a capacidade fiscal, o esforço, as demais fontes de receitas dos entes e seus contextos sociais específicos, podem não alterar os desequilíbrios entre as regiões da federação.

Como averiguar todos esses fatores é uma tarefa nitidamente complexa, uma alternativa para analisar a situação do ente e seu esforço é mediante indicadores de qualidade de gestão dos governos, semelhante ao que ocorre no estado do Ceará com relação a definição das cotas-partes do ICMS, baseando-se nesses fatores (Lautharte; Oliveira; Loureiro, 2021). Trata-se de um modelo reconhecidamente de sucesso na área da educação do referido estado, tanto é que foi tomado como base para atualizar o art. 58 da CF88, através da EC n. 108 de 2020, ao estabelecer os indicadores de melhoria na qualidade da educação como critério para distribuição de renda (Santos, 2023).

Dessa forma, o mesmo padrão de distribuição baseado em indicadores de qualidade de gestão também pode ser utilizado como critério para orientar a equalização fiscal dos entes subnacionais nas mais diversas áreas, sem que isso implique necessariamente em bloqueio de transferências no caso de resultados negativos, mas tão somente uma forma de estímulo para que os que apresentarem melhores resultados possam ter maiores recursos, proporcionalmente ao seu esforço e necessidade.

Na teoria, o que se espera das transferências intergovernamentais é que sejam criadas a partir de bons critérios de realocação dos recursos que lhes são objetos, de forma que o ente recebedor se torne capaz de corresponder satisfatoriamente as demandas locais por serviços públicos essenciais, contudo, a realidade de um país vasto territorialmente e com uma rica heterogeneidade cultural, econômica e social traz desafios que dificultam esse objetivo, características que precisam ser observadas ao se estabelecer os critérios para as transferências (Zhuravskaya, 2010).

Face a esse sistema de rateio do produto da arrecadação, são nítidas as assimetrias fiscais que levam a uma posição conflituosa entre os entes federados, indicando a necessidade de melhorias, razão pela qual se apresenta como alternativa a adoção de fundos de equalização dinâmicos, de modo que as transferências possam ser realizadas de maneira equânime e ajustada a realidade local atualizada, a fim de se obter, como consequência, uma oferta minimamente adequada de bens e serviços públicos em todo o território nacional.

4 O IMPACTO DO DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO NA TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: A SITUAÇÃO FISCAL E SOCIOECONÔMICA DOS ENTES SUBNACIONAIS E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS

4.1 UM OLHAR PARA AS INCUMBÊNCIAS SOCIAIS DOS ENTES FEDERATIVOS

Para a análise do federalismo fiscal brasileiro é mister atentar não somente para o regime de competências tributárias, como foi feito no capítulo anterior, mas também para a forma como foram distribuídos os encargos sociais ou, em outras palavras, as competências administrativas, entre os entes federativos, a fim de verificar se estão dispostos de forma proporcional e equânime para cada um e se o arranjo atual é o mais eficiente para atingir os objetivos da federação.

De acordo com Mello (2023, p. 127), competência administrativa é o “círculo comprehensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos, mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos”. Dito isso, as incumbências dos entes federativos brasileiros estão dispostas no texto constitucional, divididas entre as que são privativas de cada um e aquelas que lhes são comuns e concorrentes.

Em suma, essas competências se encontram no corpo constitucional, com as privativas da União dispostas nos arts. 21 e 22, sendo que este último dispositivo corresponde a sua competência legislativa, as competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, isto é, aquelas que envolvem participação conjunta de esforços de todos os entes federados, constam no art. 23, além disso, no art. 24 se encontra a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, sem a presença dos Municípios, e, por sua vez, as competências administrativas privativas dos Estados estão no art. 25 e as privativas dos Municípios no art. 30.

Do exame desse quadro de competências expresso na Constituição, depreende-se que à União foram reservadas as competências relacionadas ao planejamento e coordenação nacional e regional, bem como de acompanhamento e controle de informações, tendo uma função de ente integrador dentro da federação, para desenvolvimento econômico e social do país, sendo responsável também pela defesa nacional, ao passo que aos demais entes foram reservadas funções de interesse regional e local.

Diante disso, a interação entre os entes federados para a execução dessas competências é baseada no princípio da subsidiariedade, pelo qual se entende que os encargos devem ser realizados preferencialmente pelo ente que está mais próximo da população, de forma que se o município puder executá-lo, então, não se deve passar a responsabilidade para os estados ou para a União e assim por diante (Camargo, 2015). No que tange a prestação de serviços públicos que envolvem especificamente a tutela de direitos sociais, isso significa dar prioridade aos entes subnacionais na sua prestação, limitando a ingerência do ente superior, ou seja, ao ente central fica reservado o papel de direção e controle enquanto os entes subnacionais são responsáveis pela execução do interesse público, por estarem mais cientes da situação do povo devido a sua proximidade com os cidadãos.

Sendo assim, para uma federação saudável, a União deve ocupar uma posição subsidiária, nos termos acima expostos. Isso se explica pela clara ligação entre o referido princípio e a noção de democracia, evidenciada pela limitação do ente central e maior participação dos estados e municípios no sistema federativo. Nesse sentido, Zimmermann (2014) aponta que assim é dada preferência a desconcentração de poder, a maior representatividade e a pluralidade.

Entretanto, há que se ter cuidado com a sua aplicação, a fim de evitar possíveis transtornos decorrentes do abuso do referido princípio, haja vista que nem sempre a execução de políticas e serviços públicos é mais bem realizada por entes locais ou estaduais, na verdade, em virtude da capacidade técnica melhor e maior alcance, é preferível que a própria União permaneça a frente em alguns casos.

De toda forma, fato é que, seguindo a lógica da subsidiariedade, a CF88 ampliou o rol de direitos sociais e universalizou o acesso aos serviços públicos, mediante um processo de descentralização de encargos sociais para Estados-membros e Municípios, o que, na prática, acabou se mostrando demasiadamente complexo de se concretizar (Graef, 2014). Isso porque a descentralização de encargos não foi bem acompanhada pela necessária descentralização de recursos, de forma que o desenho federativo carece de mais equilíbrio, haja vista que, para que possam executar adequadamente suas funções, é necessário que os entes tanto tenham uma boa capacidade fiscal, quanto tenham uma adequada atribuição de seus encargos.

Pois bem, do quadro de competências administrativas apresentadas, chama-se atenção para as comuns entre os entes federados, visto que no corpo constitucional há uma indefinição dos limites exatos de participação de cada um em áreas cruciais para a tutela dos direitos sociais mais básicos, fato que vem gerando disfunções nas ações dos entes. Vieira (2017) apresenta como algumas dessas ineficiências os esforços duplicados, lacunas na prestação dos serviços,

conflitos de ação entre os entes, bem como dificuldade de identificar e responsabilizar os órgãos por possíveis inadequação dos serviços públicos.

Acerca dessa questão, veja-se as seguintes decisões, que envolvem conflitos de competência entre os entes federativos, ensejando a intervenção do poder judiciário para dirimir tais controvérsias:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA VOLTADA PARA O CONFRONTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PRELIMINAR DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INDISPENSABILIDADE, TODAVIA, DO PRÉVIO SOPESAMENTO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES SOBRE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. MEDIDA QUE, ADEMAIS, DEVE OBSERVAR OS CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE NOVOS REQUISITOS PARA A REQUISIÇÃO PELO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE EM FACE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional. III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus. [...] V – Dentre as medidas de combate à pandemia, a Lei 13.979/2020 estabelece que qualquer ente federado poderá lançar mão da “requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa” (art. 3º, VII). VI – Tais requisições independem do prévio consentimento do Ministério da Saúde, sob pena de invasão, pela União, das competências comuns atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais, todavia, precisam levar em consideração evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas antes de efetivá-las (art. 3º, § 1º). [...] IX – Ao Judiciário, contudo, é vedado substituir-se ao Executivo ou ao Legislativo na definição de políticas públicas, especialmente aquelas que encontrem previsão em lei, considerado o princípio da separação dos poderes. [...] XI - A criação de novos requisitos para as requisições administrativas por meio da técnica de interpretação conforme à Constituição (art. 3º, caput, VII, da CF e § 7º, III, da Lei 13.979/2020), não se aplica à espécie, dada a clareza e univocidade da disposição legal impugnada. XII - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(STF - ADI 6362. Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno. Julgado em 02-09-2020. Publicado em: 09-12-2020).

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 735/1983 E LEI COMPLEMENTAR N. 106/1999 DO MUNICÍPIO DE DIADEMA/SP. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA À POPULAÇÃO CARENTE. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA COMBATER AS CAUSAS DA POBREZA E OS FATORES DE MARGINALIZAÇÃO E PARA PROMOVER A INTEGRAÇÃO SOCIAL DOS SETORES DESFAVORECIDOS. INC. X DO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA SERVIÇOS PÚBLICOS

DE INTERESSE LOCAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE.

(STF - ADPF 279, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03-11-2021, publicado em: 14-02-2022).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TEMPO DE ESPERA DE PACIENTES EM HOSPITAL DA REDE ESTADUAL DO CEARÁ. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL. ASTREINTES. EFEITOS DA SENTENÇA INTEGRADOS POR DECISÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REVISÃO DO VALOR. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A presente demanda trata dos percalços enfrentados pelo Hospital de Messejana, gerido pelo Estado do Ceará, em decorrência do fechamento de leitos de internação em instituições psiquiátricas situadas no Município de Fortaleza, que prestavam atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS), bem como da precariedade da estrutura de saúde mental no interior do Estado [...]. 3. Cumpre salientar que o posicionamento adotado no acórdão impugnado é contrário à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que se firmou no sentido da responsabilidade solidária e da competência comum dos entes federados, de forma que qualquer um deles pode responder por demanda cujo objeto seja a tutela à saúde. Precedente do STJ [...]. 6. Se um direito é qualificado pelo legislador como absoluta prioridade, deixa de integrar o universo de incidência da reserva do possível, já que a sua possibilidade é, preambular e obrigatoriamente fixada pela Constituição ou pela lei. 7. Se é certo que ao Judiciário recusa-se a possibilidade de substituir-se à Administração Pública, o que contaminaria ou derrubaria a separação mínima das funções do Estado moderno, também não é menos correto que, na nossa ordem jurídica, compete ao juiz interpretar e aplicar a delimitação constitucional e legal dos poderes e deveres do Administrador. O magistrado deve exigir o cumprimento integral e tempestivo dos deveres vinculados e, quanto à esfera da chamada competência discricionária, o respeito ao due process e às garantias formais dos atos e procedimentos que pratica. 8. Assim, em observância ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, se houver ameaça decorrente da omissão do Poder Público aos direitos à saúde e à dignidade humana de pacientes e familiares que aguardam atendimento na referida unidade de saúde, cabe ao Poder Judiciário determinar que aquele cumpra seu dever constitucional. [...] 11. Aliás, como bem salientado pelo Parquet, o STF também já se posicionou a respeito da inexistência de violação ao Princípio da Separação dos Poderes quando a omissão estatal - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional [...]. (STJ - AgInt no AREsp n. 2.295.415/CE. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. Julgado em 26/6/2023, DJe de 30/6/2023).

Campo fértil para entraves entre os entes federados tem sido no âmbito da responsabilização pelo fornecimento de medicamentos que não integram aqueles fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), conforme se verifica da evolução dos entendimentos a seguir:

AGRADO INTERNO. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. JUÍZO NEGATIVO DE ADMISSIBILIDADE DO APELO EXTREMO. RE 855.178-RG (TEMA 793). DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. MEDICAMENTO REGISTRADO NA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA), NÃO INCORPORADO AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). NECESSIDADE DE

INCLUSÃO DA UNIÃO NO POLO PASSIVO DA DEMANDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO DA TURMA. RESSALVA DE ENTENDIMENTO. PROVIMENTO DO AGRAVO. 1. Nos termos de precedente turmário, a partir de nova interpretação conferida ao Tema 793 da repercussão geral (RE 855.178), a despeito da solidariedade entre todos os entes em caso de competência comum nas prestações do direito à saúde, deve ser observado o direcionamento necessário da demanda judicial ao ente responsável pela prestação específica pretendida. 2. Nesse contexto, não incorporado o fármaco ao Sistema Único de Saúde – SUS, bem como identificada a responsabilidade direta da União pelo fornecimento do medicamento ou pelo tratamento pretendido, nos termos da Lei nº 8.080/1990, obrigatoria sua inclusão no polo passivo da demanda, deslocando-se a competência para a Justiça Federal, sem, contudo, haver interrupção no fornecimento do medicamento. 3. Agravo interno conhecido e provido. (STF - Rcl 50482 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 22-08-2022, publicado em 04-11-2022).

PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO DE CONFORMAÇÃO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS REGISTRADOS NA ANVISA E NÃO PADRONIZADOS NO SUS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. ENTENDIMENTO EM CONFORMIDADE COM AS TESES FIRMADAS NO JULGAMENTO DO RE 855.178/SE (TEMA 793/STF), DO IAC 14/STJ E DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NO RE 1.366.243/SC (TEMA 1.234/STF). [...] 2. No julgamento dos embargos de declaração no RE n. 855.178/SE (Tema 793), o STF consolidou o entendimento de que "os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o resarcimento a quem suportou o ônus financeiro" [...]. 4. No caso dos autos, tem-se conflito negativo no qual se discute a competência para o processamento e o julgamento de ação ajuizada contra o Estado e/ou Município no Juízo Estadual, visando o fornecimento de medicamento registrado na ANVISA e não constante dos normativos do SUS. 5. Aplicável entendimento firmado no julgamento do IAC 14/STJ, segundo o qual deve prevalecer a competência do juízo de acordo com os entes contra os quais a parte autora elegeu demandar (CC n. 187.276/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe de 18/4/2023). 6. Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal concedeu tutela provisória incidental no RE 1.366.243/SC definindo que, até o julgamento definitivo do Tema 1.234 da Repercussão Geral, as demandas judiciais relativas a medicamentos não incorporados ao SUS devem ser processadas e julgadas pelo Juízo, estadual ou federal, ao qual foram direcionadas pelo cidadão. 7. Acórdão mantido, no sentido de negar provimento ao agravo interno. (STJ - AgInt no CC n. 182.614/PR, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 20/6/2023, DJe de 23/6/2023).

No atual contexto, salienta-se que algumas áreas de atuação estão mais bem delimitadas que outras, através de legislações específicas, como é o caso da LC n. 141, de 13 de janeiro de 2012 relacionada a saúde e da LC nº 140/2011 relativa ao meio ambiente. Considerando que o campo de atuação comum dos entes federados brasileiros no que se refere a competência administrativa é voltado sobretudo para áreas sociais, o que demanda especial atenção para a sua correta execução, é necessário que para cada um desses encargos sejam estabelecidos os limites de atuação dos respectivos entes.

Reconhece-se a relevância das competências comuns dentro de uma federação na medida em que possibilitam uma melhor articulação de esforços para a concretização dos interesses dos entes e espelham os ideais democráticos, contudo, não se pode deixar de atentar para os prejuízos dos excessos. Diante disso, Camargo (2015) chama a atenção para a necessidade de definir melhor a atuação de cada ente nesse processo, de forma a garantir aos municípios o trato das questões administrativas diárias vinculadas aos serviços como educação, saúde e segurança, por exemplo.

4.2 DOS GASTOS SOCIAIS DOS ENTES FEDERATIVOS E UMA BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DO ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E DO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL

A Teoria da Condição Financeira Governamental é um fundamento teórico de relevância para a compreensão da realidade local, sendo útil para a presente discussão. De acordo com Lima e Diniz (2016), a condição financeira se refere a capacidade dos governos em manterem continuamente um bom nível de qualidade na prestação dos serviços públicos de sua alcada, mesmo diante de contextos econômicos e sociais diversos.

Ademais, refere-se ao equilíbrio entre as receitas e os encargos de um ente e a relação disso com a capacidade de cumprir com as responsabilidades demandadas pela sociedade, de forma que se as demandas forem menores que a receita disponível, então o governo estará com uma boa condição financeira, mas se essa demanda se mostrar maior que a receita disponível, então o ente se verá em uma condição financeira ruim (Miller, 2001), levando, em última instância, a uma situação de estresse fiscal.

Há uma série de estudos que buscam verificar a condição financeira dos governos a partir da relação entre o federalismo fiscal e o estresse fiscal dos municípios. Destaca-se aqui a pesquisa realizada por Dantas Júnior (2018), que identificou os entes locais em estresse fiscal como sendo os mais dependentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, com suas receitas totais majoritariamente voltadas para despesas com educação, saúde e investimentos, indicando a dependência fiscal como fator que influenciou para que chegassem à situação de estresse.

Corroborando com isso, DiNapoli (2013) esclarece que as causas para um governo entrar em situação de estresse fiscal podem ser várias, sendo o federalismo fiscal um forte influente para esse fenômeno, pois, dependendo da maneira como está estruturado, pode facilitar o surgimento da situação de estresse ou mesmo amenizá-la.

Sales (2022, p. 33) tem posicionamento semelhante quanto ao impacto da concentração de recursos tributários no ente central, conforme se vê:

A crescente concentração de arrecadação tributária no governo central contribui para uma menor capacidade financeira dos entes subnacionais para realizar os serviços públicos esperados e necessários para atender a população local, com vistas ao desenvolvimento regional, conforme previsão constitucional da federação.

Na prática, manter uma boa condição financeira é tarefa demasiadamente difícil, então, buscar maneiras de auxiliar os entes nesse processo é medida salutar. Repensar o federalismo fiscal de maneira a torná-lo mais eficiente e equânime se inclui nisso, visando alcançar as necessidades sociais da população ao manter os governos em boas condições financeiras para tanto.

Para que os entes possam satisfazer o nível da demanda social no Brasil e permanecer em boas condições financeiras, é necessário esforço e um bom desenho federativo fiscal. Em um país com mais de 5.000 municípios como o Brasil (IBGE, 2022), satisfazer as necessidades da população de forma eficiente é tarefa que se mostra complexa e dificultosa, na medida em que o território não é apenas excessivamente fragmentado, mas também diverso e desigual em termos sociais e econômicos, o que requer uma compreensão acerca das diferenças de custo e de demanda por serviços sociais no momento realizar tanto a distribuição das competências tributárias quanto na hora de realizar as transferências intergovernamentais, a fim de se alcançar um tratamento minimamente equânime entre todos os entes da federação.

Fazem parte do gasto social brasileiro a seguridade social, composta por previdência, assistência social e saúde, bem como educação, cultura, organização agrária, saneamento básico, habitação, trabalho e emprego, que garantem a promoção de serviços sociais a todos, caracterizando o Estado de Bem-estar Social implantado no país pela Constituição de 1988 (Dwek *et al*, 2022).

O gasto social será tratado adiante através do recorte da saúde, por se entender pertinente e útil para esse estudo, na medida em que essa é uma área essencial para a consecução do Estado de Bem-estar Social e uma das áreas que mais enfrentam problemas financeiros, sendo também uma das áreas que mais sofrem a influência do arranjo federativo, pois nela é necessária uma complexa atuação coordenada de todos os entes da federação.

O modelo de financiamento e gestão do SUS é tripartite, ou seja, conta com a participação dos três níveis de governo, tanto União, quanto Estados-membros e Municípios (Lima, 2007). De uma maneira geral, a União se responsabiliza pela gestão nacional, mediante o Ministério da Saúde, tendo em sua estrutura de atuação a Fiocruz, Funasa, Anvisa, Agência

Nacional de Saúde, Hemobrás, Inca, Inteiro e os hospitais federais (Ministérios da Saúde, [202-?]). No que tange a financiamento, atua por meio da realização de transferências especialmente voltadas para o SUS em favor dos entes subnacionais, sistema de repartição de receitas apresentado no capítulo anterior.

Os estados, por sua vez, operam, por meio de suas respectivas Secretarias Estaduais de Saúde, na formulação de políticas públicas e no auxílio aos seus respectivos municípios (Ministérios da Saúde, [202-?]). No que se refere a questão financeira, aplicam recursos de sua própria arrecadação para financiamento da saúde, no percentual de no mínimo 12%, bem como os repasses da União, conforme Lei Complementar n. 141/2012 (Brasil, 2012).

Os municípios são os entes da ponta desse sistema complexo, sendo responsáveis, dentre outras coisas, por organizar e executar as ações e serviços de saúde através das suas respectivas Secretarias Municipais de Saúde (Ministério da Saúde, [202-?]). Devem empregar, no mínimo, 15% de recursos próprios na área da saúde, como também os recursos oriundos das transferências da União.

Nos últimos anos, os municípios ocuparam uma posição de protagonismo no que se refere ao financiamento da saúde pública no Brasil. Ao analisar a situação dos entes federativos ao longo dos anos de 2006 a 2017, Machado (2020) esclarece que, salvo no caso da região norte do país, os demais Municípios apresentam uma tendência a empregar mais recursos com a saúde do que os Estados, quadro este que foi progressivamente se intensificando ao longo do tempo.

Contudo, como a redução da verba disponível aos entes subnacionais, em razão do desequilíbrio entre renda e encargos, interfere na prestação dos serviços prestados à população, tanto em termos de quantidade, quanto em termos de qualidade, os municípios em sua maioria são os mais profundamente impactados, sendo que muitos deles são hipossuficientes para darem conta por si mesmos de tais encargos, tornando-se demasiadamente dependentes das transferências intergovernamentais.

Machado (2020, p. 11) apresenta alguns pontos que são considerados pelos governos no momento de direcionar receitas para a área da saúde:

A análise da decisão do gestor público em alocar recursos orçamentários na saúde considera os fatores fiscais e econômicos sob os quais os entes federativos estão submetidos, tais como a disponibilidade de recursos federais, estaduais e municipais, arrecadação tributária, grau de endividamento e magnitude da dívida, além de oscilações demográficas e inflacionárias, e, é de fundamental importância para compreender a dinâmica do financiamento em ações e serviços públicos de saúde dos estados brasileiros.

Ou seja, o esforço do gestor para empregar recursos e aperfeiçoar a prestação de serviços é medido e orientado, obviamente, pela sua situação financeira, de forma que assegurar que sejam independentes e autossuficientes é tarefa salutar para concretização dos direitos sociais, na medida que possibilitará que eles tenham maior margem de liberdade de atuação e de disponibilidade de recursos para tanto.

De acordo com os últimos dados de que se tem acesso do Boletim de Despesas por Função do Governo Geral (COFOG), em 2022, a despesa geral dos três níveis de governo no Brasil foi de R\$ 4,63 trilhões (45,9% do PIB). Desses, 1,68 trilhões (16,7% do PIB) foi com a Proteção Social, que inclui despesas com benefícios previdenciários dos três entes da federação e programas de assistência social. A segunda maior despesa está relacionada com os serviços públicos gerais, que englobam, entre outros, despesas administrativas e dos poderes legislativos e executivo dos entes, com o total de R\$ 1,09 trilhão (10,9% do PIB). Ademais, gastos com saúde e educação corresponderam 4,9% e 5,2% do PIB, respectivamente (Brasil, 2024).

Analizando a participação efetiva de cada um dos entes da federação, observa-se que a União é a que realiza o maior gasto, com R\$ 3,41 trilhões, ficando os estados em segundo lugar com R\$ 1,36 trilhão e, por último, os governos municipais com R\$ 973,5 bilhões. Isso pode ser explicado, em parte, pelo fato de que o ente central é responsável por áreas com os gastos mais altos e exclusivos seus, como Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Já nos casos em que há esforços dos três níveis de governo, como saúde e educação, há uma maior concentração dos gastos nos estados e municípios, sendo estes últimos responsáveis pela maior parte das despesas com a área da saúde especificamente, com investimento de R\$ 254,3 bilhões no total (Brasil, 2024).

Diante disso, olhando para a federação brasileira sob o ponto de vista do financiamento social, percebe-se desses números que a União, de fato, é responsável pela maioria do gasto. Contudo, a conjuntura é mais complexa do que aparenta, sendo necessário fatiar esse montante e distinguir o gasto universal do gasto social, como saúde e educação, quando, então, o quadro muda completamente, de maneira que os entes subnacionais passam a realizar a maioria do investimento nessas áreas, estando a saúde mais municipalizada hoje em dia, como visto.

No dizer de Afonso (2016), “isso significa que o futuro da Saúde depende muito mais do futuro dos estados e municípios do que do futuro da União, pelo menos na condição que temos hoje”. Destarte, para que áreas sociais como saúde e outras, que dependem substancialmente do bom andamento da federação, possam ser bem-sucedidas em seus fins, é essencial que se estabeleça formas de solucionar os desarranjos fiscais entre os entes, tornando-os mais independentes e autônomos financeiramente.

A fim de visualizar melhor a realidade socioeconômica dos municípios, apresenta-se a seguir dados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), um instrumento relevante para a discussão, formulado e disponibilizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) com base em informações oficiais dos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. Embora sua última edição seja do ano de 2018, tomando com ano base 2016, traz dados que são pertinentes para analisar o histórico concernente a situação social dos municípios brasileiros (FIRJAN, 2018).

Trata-se de índice que acompanha o desenvolvimento socioeconômico dos mais de 5.000 municípios a partir de três categorias, a saber, a) emprego e renda, b) educação e c) saúde, que recebem pontuações entre 0 e 1, de forma que as inferiores a 0,4 caracterizam baixo desenvolvimento, entre 0,4 e 0,6 correspondem a um desenvolvimento regular, entre 0,6 e 0,8 a um desenvolvimento moderado e, por fim, as pontuações superiores a 0,8 indicam um alto desenvolvimento (FIRJAN, 2018).

Em 2016, o IFDM geral (que considera as pontuações nas três categorias) da capital paraibana foi 0,7753, indicando um desenvolvimento socioeconômico moderado. Especificamente, apresentou uma pontuação de 0,7288 na categoria “educação” (desenvolvimento moderado), 0,8638 na categoria “saúde” (desenvolvimento alto) e 0,7332 na categoria “emprego e renda” (desenvolvimento moderado). Partindo para o quadro geral dos municípios do estado da Paraíba, tem-se que 1,826% dos municípios apresentou um IFDM indicando desenvolvimento regular entre 0,4 e 0,5, outros 35,160% apresentaram um desenvolvimento regular entre 0,5 e 0,6, enquanto a maioria, 57,078%, indicou um desenvolvimento moderado, com a menor pontuação para o município de Igaracy (0,4640) e a maior para a capital do estado (FIRJAN, 2018).

No panorama da Região Nordeste, tem-se que, de todos os municípios acompanhados no ano de 2016, 49,71% se encontravam em situação de desenvolvimento regular, com IFDM entre 0,4 e 0,6 pontos, 49,71% em situação de desenvolvimento moderado, enquanto 0,31% se encontravam em situação de baixo desenvolvimento e 0,23% com alto desenvolvimento socioeconômico, três dessas cidades localizadas no estado do Ceará (Eusébio, Sobral e São Gonçalo do Amarante) e a quarta sendo a capital do Piauí, a cidade de Teresina (FIRJAN, 2018).

A seguir, tem-se o quadro geral das capitais do país por região no que tange a suas pontuações no IFDM:

TABELA 1 - QUADRO GERAL DO IFDM DAS CAPITAIS DA REGIÃO NORTE DO BRASIL (ANO 2016)

MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO (entre 0,0 e 1)	SITUAÇÃO
Belém	0,6918	Desenvolvimento moderado
Boa Vista	0,7655	Desenvolvimento moderado
Macapá	0,6446	Desenvolvimento moderado
Manaus	0,6931	Desenvolvimento moderado
Palmas	0,8010	Desenvolvimento alto
Porto Velho	0,6985	Desenvolvimento moderado
Rio Branco	0,7390	Desenvolvimento moderado

Fonte: FIRJAN (2018)

TABELA 2 - QUADRO GERAL DO IFDM DAS CAPITAIS DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL (ANO 2016)

MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO (entre 0,0 e 1)	SITUAÇÃO
Aracaju	0,7187	Desenvolvimento moderado
Fortaleza	0,7449	Desenvolvimento moderado
João Pessoa	0,7753	Desenvolvimento moderado
Maceió	0,6918	Desenvolvimento moderado
Natal	0,7563	Desenvolvimento moderado
Recife	0,7554	Desenvolvimento moderado
Salvador	0,7312	Desenvolvimento moderado
São Luís	0,7625	Desenvolvimento moderado
Teresina	0,8275	Desenvolvimento alto

Fonte: FIRJAN (2018).

TABELA 3 - QUADRO GERAL DO IFDM DAS CAPITAIS DA REGIÃO CENTRO-OESTE DO BRASIL E DISTRITO FEDERAL (ANO 2016)

MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO (entre 0,0 e 1)	SITUAÇÃO
Campo Grande	0,8145	Desenvolvimento alto
Cuiabá	0,8866	Desenvolvimento alto
Brasília	0,7799	Desenvolvimento moderado
Goiânia	0,8170	Desenvolvimento alto

Fonte FIRJAN (2018).

TABELA 4 - QUADRO GERAL DO IFDM DAS CAPITAIS DA REGIÃO SUDESTE DO BRASIL (ANO 2016)

MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO (entre 0,0 e 1)	SITUAÇÃO
Belo Horizonte	0,8219	Desenvolvimento alto
Rio de Janeiro	0,7886	Desenvolvimento moderado
São Paulo	0,8370	Desenvolvimento alto
Vitória	0,8244	Desenvolvimento alto

Fonte: FIRJAN (2018).

TABELA 5 - QUADRO GERAL DO IFDM DAS CAPITAIS DA REGIÃO SUL DO BRASIL (ANO 2016)

MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO (entre 0,0 e 1)	SITUAÇÃO
Curitiba	0,8514	Desenvolvimento alto
Florianópolis	0,8584	Desenvolvimento alto
Rio Grande do Sul	0,7804	Desenvolvimento moderado

Fonte: FIRJAN (2018).

Dos números acima, percebe-se que há uma clara e já bem conhecida desigualdade socioeconômica entre as regiões norte e nordeste com relação as demais regiões do Brasil, no que se refere ao IFDM geral das capitais. Há que se ter em mente que essa situação pode ser ainda mais negativa nos demais municípios, sobretudo os do interior dos estados e os de pequeno porte, muitos dos quais enfrentam dificuldades maiores se comparados com as capitais, que impactam diretamente em sua situação, em razão da baixa atividade econômica e diminuta densidade demográfica, em alguns casos, gerando uma consequente baixa arrecadação tributária e dependência maior de recursos dos demais entes para executar serviços que garantem os direitos sociais de seus habitantes. Isso pode ser visualizado no fato de que em muitos desses municípios seus habitantes têm como única fonte de renda aposentadorias ou benefícios assistenciais, de maneira que tais entes se mostram mais hipossuficientes (Dias, G.; Dias, L., 2021).

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é outra importante ferramenta de análise para o estudo em tela, também realizado pela FIRJAN, com base em informações oficiais fornecidas pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional. Ele mostra um panorama da situação fiscal dos municípios brasileiros a partir da utilização de quatro indicadores, quais sejam, autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Em 2022, último ano em que foram publicados dados, de um total de 5.240 municípios analisados, notou-se que mais de 40% dos entes locais se encontravam com situação fiscal difícil ou crítica (FIRJAN, 2023).

A “autonomia” é o indicador de sustentabilidade dos municípios, por ela se verifica se os entes locais são capazes de arcar com os gastos com Câmara de vereadores e estrutura administrativa, por exemplo, somente com a renda oriunda da própria atividade econômica do município. Os números do ano de 2022 mostraram que do total de municípios avaliados, 1.570 eram insustentáveis, isto é, não possuíam capacidade própria para manter sua estrutura administrativa (FIRJAN, 2023).

O segundo indicador é “gastos com pessoal”. Do total de municípios brasileiros verificados, 1.066 estavam em estado crítico, com mais da metade de sua receita corrente líquida sendo utilizada com o pagamento de pessoal. O próximo indicador se refere a “liquidez”, que mostra como estão os municípios com relação aos restos a pagar que estão acumulados no ano e a receita disponível em caixa para pagá-las no ano seguinte. Com relação a esse terceiro indicador, a situação é mais positiva, tendo sido apontados 382 municípios que começaram o ano de 2023 sem receita suficiente para cobrir as despesas de 2022. O derradeiro indicador do referido índice é a realização de “investimentos”, pelo qual se identificou um total de 2.229

municípios, em 2022, apresentando baixo nível de investimento, geralmente abaixo 5% de suas Receitas Totais (FIRJAN, 2023).

Além, desse panorama geral, também é possível analisar a situação específica de cada município e verificar sua evolução ao longo dos anos, mediante uma pontuação dada a cada um deles, que varia entre 0 e 1 ponto, de forma que quanto mais próximo de 1, melhor estará a situação do ente com relação a sua gestão fiscal. A nota classifica os municípios em quatro categorias, entre 0,8 e 1 como sendo situação de excelência, entre 0,6 e 0,8 como sendo boa gestão, 0,4 e 0,6 como sendo em situação de dificuldade e, por fim, entre 0,4 e 0,0 como em situação crítica (FIRJAN, 2023).

Fazendo um recorte apenas da situação do município de João Pessoa, capital do estado da Paraíba, nota-se o seguinte quadro: o município se encontra na posição 3.049º no ranking nacional e na posição 30º no ranking das cidades do próprio estado no que se refere a qualidade da situação fiscal. Da análise do IFGF 2023 (ano-base 2022), o município apresentou uma pontuação geral de 0,5992, que caracteriza uma situação de dificuldade. Dos quatro indicadores, saiu pior no “gasto com pessoal” e “investimentos”, com uma pontuação de 0,0960 e 0,3007, respectivamente. Com relação aos indicadores de “autonomia” e “liquidez”, apresentou situação de excelência, com pontuação de 1 em ambos os casos (FIRJAN, 2023).

Das nove capitais da região nordeste, a capital paraibana é que apresenta pior pontuação do IFGF geral (pontuação que consideram os quatro indicadores em conjunto), conforme se verifica da tabela a seguir, que apresenta a situação em de cada uma em ordem decrescente:

TABELA 6 - RANKING GERAL DAS CAPITAIS DO NORDESTE (IFGF GERAL 2023)		
MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO GERAL (entre 0 e 1)	SITUAÇÃO
Salvador	0,9823	Excelência
Recife	0,8320	Excelência
Aracaju	0,8116	Excelência
Maceió	0,7738	Boa gestão
São Luís	0,7722	Boa gestão
Fortaleza	0,6786	Boa gestão
Teresina	0,6776	Boa gestão
Natal	0,6280	Boa gestão
João Pessoa – PB	0,5992	Dificuldade

Fonte: FIRJAN (2023).

Adentrando para o interior do Estado da Paraíba, a situação fica mais preocupante, tendo em vista que a pontuação geral dos municípios são, em sua maioria, inferiores à da capital,

ficando a cidade de Rio Tinto com a menor pontuação (0,0728) e, em contrapartida, a cidade de Junco do Seridó com a melhor pontuação (0,7897).

Visualizar esses números referentes a gestão fiscal dos municípios é relevante para a compreensão do nível em que se encontram comprometidas as receitas dos entes locais no que se refere aos quatro indicadores analisados, o que permite perceber a disponibilidade de verba para outras áreas. Ademais, é mister destacar que, embora a maioria das capitais do nordeste tenham apresentado razoáveis pontuações no referido índice, no quadro geral dos municípios brasileiros, isto é, de todo o conjunto de entes locais que foram analisados na pesquisa FIRJAN, verifica-se a necessidade de melhorias, haja vista que cerca de 40% deles estavam com situação fiscal difícil ou crítica, como mencionado anteriormente.

4.3 DA NECESSIDADE DE CONCRETIZAR O IDEÁRIO DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL A PARTIR DO FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Diante de todo o exposto, fica claro que a federação brasileira apresenta disfunções quanto a distribuição de competências tributárias e administrativas dos entes que a compõem, que passam pelo acúmulo que competências tributárias na União, assim como pela falta de delimitação clara sobre as competências administrativas de cada ente e ineficiências no sistema de repartição de receitas tributárias, prejudicando a adequada tutela de direitos sociais.

Assim sendo, propugna-se que, para uma melhor operacionalização do federalismo fiscal e maior autonomia dos entes subnacionais, seja garantida a descentralização tanto de encargos quanto de recursos, visto que é mais adequado que os bens e serviços sejam ofertados pelos entes locais, que estão em contato direto com os usuários e mais cientes da realidade cotidiana deles. Diniz (2012) ilustra isso ao afirmar que nos países com vasta extensões territoriais, como é o caso do Brasil, os governantes naturalmente apresentam dificuldades de identificar e acompanhar as características de todas as regiões, o que limita sua atuação no que tange ao atendimento das necessidades por bens e serviços públicos.

Por conseguinte, como a repartição de receitas segue conforme a repartição dos encargos entre os entes ou, pelo menos em tese, deveria seguir, é de fundamental importância estabelecer contornos claros para as funções de cada ente nessa relação de cooperação típica do federalismo brasileiro nas áreas de cunho social, dessa maneira, tornar-se-á mais fácil e preciso o financiamento das demandas sociais de cada ente, em especial, os municípios, garantindo que eles tenham boa condição financeira para lidar com as questões locais, espelho de uma autonomia fortalecida.

De acordo com Corralo (2015), a autonomia dos municípios brasileiros corresponde a autonomia de auto-organização, política, legislativa, administrativa e financeira. Dentre elas, destaca-se, para fins desse trabalho, a administrativa, que corresponde a execução da atividade estatal, como por exemplo a prestação de serviços públicos, e a autonomia financeira, que se refere a capacidade de instituir os próprios tributos e utilizar o produto deles da forma livre, bem como dispor de forma independente das suas demais fontes de renda.

A autonomia financeira é peça fundamental para a viabilidade das outras autonomias supracitadas, na medida em que possibilita os meios materiais para a sua execução. Destarte, quando ela se encontra prejudicada, especialmente devido ao descompasso existente nas capacidades tributárias e nos encargos sociais, a capacidade do ente de exercer sua administração acaba sendo também afetada.

Lino e Machado (2015) esclarecem que a concentração de competência tributária no ente central acaba por interferir na situação financeira dos demais. Os entes subnacionais, por insuficiência de sua própria arrecadação, tornam-se dependentes financeiramente das transferências intergovernamentais, situação que se agrava em momentos de crise econômica, quando o ente central diminui a receita, devido a concessão de incentivos fiscais, com a justificativa de estimular a economia nesses contextos, prejudicando os demais entes. Como consequência, a sociedade passa a experimentar uma queda na qualidade dos serviços públicos.

Os municípios de pequeno porte, sobretudo os do interior dos estados, nos quais a atividade econômica é menor e a população possui renda mais restrita, em que a arrecadação tributária também é irrigária, são demasiadamente afetados, carecendo de mais autonomia fiscal para exercer suas funções. Isso porque as transferências de receitas entre os entes têm por objetivo equalizar, mas não deveria fazer o papel de sustentar o ente que deveria ser autônomo.

Ressalta-se que o problema brasileiro de falta de recursos não tem relação com a carga tributária do país, tendo em vista que se trata de uma das mais elevadas do mundo, mas tem relação uma desproporção no retorno dessa arrecadação em forma de bens e serviços públicos para a população, fruto da desigualdade entre os entes da federação no que tange a capacidade de arrecadação e das limitações nos repasses de receitas intergovernamentais, dentre outros fatores que fogem ao tema desse trabalho.

O contexto político em que esse problema se desenvolve também diz muito sobre o porquê da dificuldade em mudar tal situação de dependência fiscal dos entes subnacionais. A demasiada concentração de receitas tributárias no ente central também serve muitas vezes como moeda de troca política, na medida em proporciona um instrumento de senhoriação, de forma que municípios e estados precisem estar de acordo com o ente central para que possam receber

mais recursos deste, à exemplo de transferências federais voluntárias. Conforme Vieira (2021) Brasil tem um presidencialismo de coalisão que facilita a perpetuação de um modelo político marcado por patrimonialismo e clientelismo federal, bem como pela patronagem para com os entes subnacionais.

Embora essa interação entre os entes no que tange a transferência de recursos entre si seja característica própria do federalismo fiscal cooperativo implantado no Brasil, o pacto federativo fiscal não pode se reduzir a essa situação de dependência financeira dos entes subnacionais perante o ente central, ao invés disso, deve-se aperfeiçoá-lo para que outras características fundamentais sejam garantidas, como é o caso da autonomia dos municípios e estados, seja qual for a circunstância em que se encontrem. Busca-se com o rearranjo do federalismo fiscal, que os governos possam executar serviços públicos que garantam a população direitos sociais básicos, com qualidade e quantidade suficientes e iguais para todos em todo o território nacional, em consonância com os ditames constitucionais.

Entende-se a autonomia financeira dos entes como essencial e condicional para a viabilidade de outras autonomias, assim, é mister que entes menores e com vulnerabilidades naturais como os municípios possam ter sua situação considerada com atenção dentro da federação, sobretudo por ter sido uma escolha do Constituinte torná-lo membro desse arranjo e lhe conceder características como autonomia, devendo essa ser buscada e implementada de fato, afinal, ela é um pressuposto para que esse ente possa se autodeterminar (Ramos, 2018).

Ressalta-se que o sistema de repartição de receitas tributárias, o qual foi tratado no capítulo anterior desse trabalho, é idealizado para equalizar as diferenças fiscais entre os entes que compõem a federação, contudo, não alcança definitivamente essa meta por não possuir critérios de rateio suficientemente adequados, na medida em que deixam de efetivamente considerar as condições reais de arrecadação dos entes. Assim, o federalismo de cooperação instituído no Brasil deve possuir capacidade de acompanhar a realidade local, de maneira que possam financiar satisfatoriamente a execução das competências administrativas (Mantoan, 2019).

Nesse processo de ajuste fiscal, é de suma importância considerar fatores históricos, culturais, sociais e econômicos dos entes federados, a fim de conhecer o perfil das demandas de cada um e sua condição financeira, haja vista que para um país com tanta diversidade e tanta extensão territorial como o Brasil, não há outra maneira para se promover homogeneidade além dessa. Além disso, é salutar que critérios utilizados para a redistribuição de receitas tributárias se mantenham atualizados e que considerem o esforço próprio dos entes, a fim de, em casos de

defasagem e mudanças no contexto social do ente beneficiado, possa-se corrigir o andamento das transferências para melhor adequá-las a situação do ente beneficiado.

Esse dinamismo se mostra mais eficiente para federações assimétricas como a brasileira, na medida em que a forma rígida como as transferências tributárias são realizadas atualmente, sem considerar adequadamente a capacidade fiscal, o esforço, as demais fontes de receitas dos entes e seus contextos sociais específicos, podem não alterar os desequilíbrios entre as regiões da federação.

As alternativas aqui colocadas são bem sintetizadas por Assunção (2020), quando esta aponta três objetivos a serem alcançados para melhoria do federalismo fiscal do país, a saber, estabelecer uma arrecadação capaz de suprir os gastos cada vez maiores da sociedade, garantir a autonomia real dos entes, que não seja oriunda de transferências intergovernamentais e, por fim, ajustar a distribuição dos recursos entre as regiões para amenizar as desigualdades entre elas oriundas da concentração econômica. Com isso, espera-se que haja um equilíbrio socioeconômico entre as diversas regiões do país.

Para efetivar a descentralização de recursos nos moldes aqui delineados, entende-se que são necessárias mudanças no pacto federativo fiscal, o que, consequentemente necessita de alterações no próprio texto constitucional, o que Lzieiro (2017) defende que ocorra mediante EC que trate especificamente da redistribuição de competências. Salienta-se que, por se tratar de mudança de impacto nos atuais moldes federativos do Brasil, é necessário bastante cautela em seu trato, dado o disposto no art. 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que veda a deliberação de proposta de EC que tende a abolir a forma federativa do Estado, sendo ela, portanto, uma garantia constitucional.

Destarte, a modernização do federalismo fiscal brasileiro passa pela promoção da autossustentação dos entes, o que pode ser feito através de competências tributárias mais adequadas aos encargos que cada um possui, aliado a uma maior delimitação das competências administrativas, iniciativas que contribuirão para alcançar os objetivos constitucionais de promover o desenvolvimento do país. Afinal, conforme Domingues (2015), o esperado do federalismo fiscal é que ele proporcione aos entes que o compõe recursos que lhes sejam próprios, pois são responsáveis por promover a segurança, a saúde, educação e transporte para que seus habitantes vivam com dignidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início dessa pesquisa, foi questionado como as ineficiências presentes no atual pacto federativo fiscal brasileiro impactam os entes subnacionais, especialmente os municípios, na oferta de serviços públicos essenciais que tutelam dos direitos fundamentais sociais da população, inviabilizando a efetividade de sua concretização forma equânime em todo o território nacional. Para responder a isso, estabeleceu-se objetivos que foram alcançados ao longo do desenvolvimento de três capítulos.

Assim, através de recapitulação histórica, identificou-se, inicialmente, que desde os primórdios do federalismo brasileiro estão presentes assimetrias fiscais entre os entes federados estão presente, em razão do próprio contexto histórico em que se deu sua instituição e desenvolvimento, haja vista ter sido originado a partir da descentralização de um estado inicialmente unitário, o que se reflete, por consequência, em um sistema tributário com fortes traços de centralização dos recursos no ente federal até os dias atuais. Além disso, notou-se que outra explicação para as deficiências do federalismo brasileiro tem a ver com o fato do seu desenvolvimento ter se dado mediante adaptação de modelos já existentes em outros países, sem que houvesse efetiva adequação às peculiaridades do próprio Brasil.

À vista disso, a Constituinte de 1988, ao estabelecer o federalismo como cláusula pétreia e expandir aos municípios, em caráter inovador, o status de entes autônomos, tal qual estados e União, implantou no Brasil o atual pacto federativo fiscal, pelo qual se buscou satisfazer os anseios por descentralização de poder que emergiram da sociedade na época, no entanto, passados os anos, as coisas não ocorreram como planejado, pois, durante a vigência dessa constituição, que traz em seu bojo um ideário garantista no tocante aos direitos sociais, tem-se percebido que a descentralização almejada foi muito mais formal do que material.

Isso porque não possibilitou, de fato, meios fiscais suficientes para a concretização de uma federação de equilíbrio e cooperação entre os entes que a compõem, com prejuízo, sobretudo, para os municípios, ente que está em contato direto com os cidadãos e que recebeu vários encargos sociais a serem por eles cumpridos e que, portanto, deveriam contar com um arcabouço fiscal mais robusto e bem estruturado do que o atual, para atingir os valores e objetivos constitucionais (Cavalcante; Lima, 2015).

Considerando que essa situação já era percebida quando a Constituinte de 1988 foi formada, foi previsto um mecanismo de redistribuição de receita tributária entre os entes federados, para que as diferenças entre eles pudessem ser amenizadas, no entanto, notou-se no decorrer desse trabalho que mesmo esse sistema apresenta falhas que prejudicam o alcance dos objetivos a que se propõe, mostrando-se incapaz de equilibrar os desequilíbrios regionais de forma satisfatória, em virtude de sua rigidez e simplicidade diante de uma conjuntura social

complexa e dinâmica como a brasileira, reclamando alterações urgentes. nos critérios de distribuição presentes no sistema de repartição de receitas tributárias.

Ora, tendo em vista que as necessidades públicas sob o encargo de cada ente federativo são supridas, em grande parte, mediante a instituição e cobrança de tributos englobados em suas respectivas competências tributárias, inclusive, sendo essa a forma mais comum de financiamento para a atividade estatal como um todo, e que isso está sendo realizado de forma deficiente, dada a assimetria fiscal presente no atual pacto federativo fiscal brasileiro, evidentemente que a tutela dos direitos sociais através da prestação de serviços públicos essenciais fica prejudicada, em virtude do sufocamento financeiro dos entes federados.

Como se vê, existe uma correlação entre o federalismo político e o federalismo fiscal, uma vez que sem a verba necessária para financiamento das demandas públicas não se alcança efetivamente o bem comum. Dessa forma, a autonomia política e administrativa, que incluem a realização das atribuições constitucionais dos entes federados ligadas a tutela dos direitos sociais, pressupõe a sua autonomia financeira, o que se perfaz mediante disponibilidade de recursos próprios e livres da interferência dos demais entes (Mantoan, 2019).

Por essa razão, diz -se que as competências tributárias atribuídas de forma concentrada na União e os critérios de redistribuição da arrecadação entre os entes atribuídos de forma arbitrária ou pouco personalizada não se ajustam a realidade, impactando significativamente os entes subnacionais, especialmente municípios de pequeno porte no que se refere a prestação de serviços públicos que garantem os direitos sociais da população, tendo em vista que eles se veem com reduzida capacidade arrecadatória mesmo que o ordenamento jurídico brasileiro apresente um sistema de repartição de receitas tributárias, que são as chamadas transferências intergovernamentais.

Diante disso, tendo em vista a extensão territorial e a complexidade da sociedade brasileira, bem como as limitações financeiras dos entes, tem-se, então, que o atual sistema de partilha é inadequado para enfrentar as disparidades de renda entre os entes da federação. O atual arranjo federativo requer mudanças, integradas, dos sistemas de competências tributárias e de partilha da arrecadação, mediante critérios de equalização fiscal para os entes que sejam atualizados e que acompanhem a complexidade social.

Isto é, torna-se urgente uma reorganização do pacto federativo fiscal com o intuito de tornar mais equilibrada a distribuição da arrecadação, efetivar a autonomia desses entes e concretizar os objetivos da república brasileira, contidos logo no artigo 3º da Constituição Federal. Afinal, se estados e municípios estão como parte da federação, recebendo responsabilidades a serem cumpridas, muitas das quais demandam uma atuação positiva dos

governos, faz-se necessária a efetivação da correspondente autonomia para tanto, que tem na suficiência financeira uma de suas expressões mais relevantes.

A implementação dessas mudanças no atual modelo de federalismo fiscal não é tarefa fácil, percebe-se uma falta de interesse dos responsáveis promover alterações significativas. A recente reforma tributária, por exemplo, que deveria tratar dessa questão que já é antiga, não focou nisso como é necessário, tendo poucas alterações nesse sentido (Brito, 2023). Todavia, não pode essa conjuntura inibir a busca pelo desenvolvimento de uma federação sadia e efetiva em seus fins.

Por fim, salienta-se que, apesar das contribuições positivas da descentralização para o federalismo fiscal, reconhece-se que isso deve ser feito com cautela e equilíbrio, haja vista que em um país tão vasto territorialmente, faz-se necessário que o ente central possa resguardar poderes e condições para cumprir seu papel de agente integrador nacional, dessa forma, entende-se que, nesse caminho a ser percorrido, deve-se evitar os extremos da centralização excessiva e da descentralização demasiada. Mesmo porque o objetivo não é resolver um problema enquanto geram-se outros, mas sim aperfeiçoar o sistema com medidas que trarão mais benefícios em vez de malefícios a longo prazo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**. Brasília, v.1, n. 34, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>. Acesso em: 01 out. 2023.

AMANAJÁS, G. O. P. de S. **Equalização fiscal**: o fortalecimento do pacto federativo e dos direitos fundamentais. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <https://www.repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7552?locale=es>. Acesso em: 12 jun. 2023.

ANDRADE, L. O. **A repartição das receitas tributárias**. 2010. Artigo Científico (título de Pós-Graduação) - Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos12010/lua_naandrade.pdf>. Acesso em: 05 out. 2023.

ARRETCHE, M. **Quem taxa e quem gasta**: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3717>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ASSUNÇÃO, L. C. P. de M. C. **O federalismo fiscal no ordenamento jurídico brasileiro: Uma Análise Sistêmica**. [data do depósito – não encontrei?]. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-10022021-145833/pt-br.php>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BOADWAY, R.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices**. Washington: The World Bank, 2007.

BRASIL **Emenda constitucional n. 27, de 21 de março de 2000**. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm. Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002**. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc39.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas [...] para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Lei complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Despesa do governo geral do Brasil em 2022 correspondeu a R\$ 4,63 trilhões, o equivalente a 45,9% do PIB. Brasília, 2024. <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/a-despesa-do-governo-geral-do-brasil-em-2022-correspondeu-a-r-4-630-4-bilhoes-o-equivalente-a-45-9-do-pib>. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Sobre o SUS. Brasília, DF, [202-?]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/sus>. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 2.295.415-CE. Processual civil. ação civil pública. tempo de espera de pacientes em hospital da rede estadual do ceará. responsabilidade solidária dos entes federativos. separação dos poderes. princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. astreintes. efeitos da sentença integrados por decisão de embargos de declaração. revisão do valor. impossibilidade. súmula 7/stj. Relator: Min. Ministro Herman Benjamin, 26 de junho de 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&t=p=T&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=competencia+comum+entes+federados&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&processo=&class=e=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtdc=&dtdc1=&dtdc2=&orgao=&ementa=¬a=&ref=&pesquisaAmigavel=+competencia+comum+entes+federados<%2Fb>> Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Agravo Interno no Conflito de Competência n. 182.614-PR. Processo civil. agravo interno no conflito de competência. juízo de conformação. fornecimento de medicamentos registrados na anvisa e não padronizados no sus. responsabilidade solidária dos entes federados. entendimento em conformidade com as teses firmadas no julgamento do re 855.178/se (tema 793/stf), do iac 14/stj e da tutela provisória incidental no re 1.366.243/sc (tema 1.234/stf). Relator: Min. Benedito Gonçalves, 20 de junho de 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&t=p=T&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=competencia+comum+entes+federados&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&processo=&class=e=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtdc=&dtdc1=&dtdc2=&orgao=&ementa=¬a=&ref=&pesquisaAmigavel=+competencia+comum+entes+federados<%2Fb>>

[a=&ref=&pesquisaAmigavel=+competencia+comum+entes+federados<%2Fb>](#). Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1^a Turma). **Agravo interno na Reclamação n. 60136.** Administrativo. agravo interno na reclamação. ofensa ao que decidido por este tribunal na adpf 1.043. ocorrência. fundo de participação dos municípios. coeficientes de distribuição. patamar mínimo previsto para o exercício de 2018. aplicação em 2023. agravo desprovido. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 22 de agosto de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=competencia comum e entes federados&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1^a Turma). **Reclamação Constitucional n. 50482.** Agravo interno. Reclamação constitucional. Juízo negativo de admissibilidade do apelo extremo. RE 855.178-RG (Tema 793). Direito à saúde. Tratamento médico. Responsabilidade solidária dos entes federados. Medicamento registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), não incorporado ao Sistema Único de Saúde (SUS). Necessidade de inclusão da União no polo passivo da demanda. Competência da Justiça Federal. Entendimento majoritário da Turma. Ressalva de entendimento. Provimento do agravo. Relatora: Rosa Weber, 22 de agosto de 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=competencia%20comum%20e%20entes%20federados&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6362.** Ação direta de inconstitucionalidade. lei 13.979/2020, que dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da covid-19. competência comum dos entes federados para cuidar da saúde. arts. 23, ii, e 196 da cf. federalismo cooperativo. requisição administrativa voltada para o confronto da pandemia do coronavírus. desnecessidade de autorização preliminar do ministério da saúde. indispensabilidade, todavia, do prévio sopesamento de evidências científicas e análises sobre informações estratégicas. medida que, ademais, deve observar os critérios de razoabilidade e proporcionalidade. fixação de novos requisitos para a requisição pelo judiciário. impossibilidade em face do princípio da separação dos poderes. ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Relator: Ricardo Lewandowski, 02 de setembro de 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=competencia%20comum%20e%20entes%20federados&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 279.** Arguição de descumprimento de preceito fundamental. lei n. 735/1983 e lei complementar n. 106/1999 do município de diadema/sp. assistência judiciária gratuita à população carente. competência comum dos entes federados para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização e para promover a integração social dos setores desfavorecidos. inc. x do art. 23 da constituição da república. competência do município para serviços públicos de interesse local. arguição de descumprimento de preceito

fundamental julgada improcedente. Relatora: Min. Carmém Lúcia, 03 de novembro de 2021. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sintonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=competencia%20comum%20e%20entes%20federados&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 1043. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. alteração de coeficientes de distribuição do fundo de participação dos municípios com base em senso não finalizado. posterior finalização do censo. lei complementar 198/2023, que criou regra de transição em favor de municípios que seriam prejudicados. julgamento do mérito da adpf, por razões de segurança jurídica. procedência da adpf. manutenção da medida liminar referendada pelo plenário do supremo tribunal federal. Relator: Min. Cristiano Zanin, 11 de março de 2024. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sintonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=competencia%20comum%20e%20entes%20federados&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 572.762-RG. recurso extraordinário. repercussão geral. constitucional, tributário e financeiro. federalismo fiscal. fundo de participação dos municípios – fpm. transferências intergovernamentais. repartição de receitas tributárias. competência pela fonte ou produto. competência tributária. autonomia financeira. produto da arrecadação. cálculo. dedução ou exclusão das renúncias, incentivos e isenções fiscais. imposto de renda - ir. imposto sobre produtos industrializados – ipi. art. 150, i, da constituição da república. Relator: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, 23 de novembro de 2016. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sintonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=competencia%20comum%20e%20entes%20federados&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (4ª Câmara Cível). Agravo de Instrumento n. 0804242-53.2015.8.15.0000. [...] Ação ordinária. indeferimento do pedido de antecipação dos efeitos da tutela. inconformismo do município de itabaiana. parcelas de 20% do icms - imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, ipva - imposto sobre a propriedade de veículos automotores e itcmd - transmissão causa mortis e doação pertencentes ao município através do fundeb – fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica. repasse à edilidade. inteligência do art. 60, ii, do adct – ato das disposições constitucionais transitórias. impossibilidade de dedução dos incentivos fiscais. questão assentada pelo tribunal de justiça da paraíba e pelo supremo tribunal federal. provimento. Relator: Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, 01 de junho de 2016. Disponível em:
<https://pjefjurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AXQsEX3lmEaaBIu9m0TT?words=repasse%20icms#>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRITO, G. Reforma tributária é avanço, mas perde chance histórica de debater federação e equalização fiscal. **Correio da Cidadania.** [s.l.]. 15 dez. 2023. Disponível em:
<https://www.correiodacidadania.com.br/72-artigos/imagens-rolantes/15713-reforma-tributaria-tem-avancos-mas-perde-chance-historica-de-debater-federacao-e-equalizacao-fiscal>. Acesso em: 28 fev. 2024.

CAMARGO, A. O novo pacto federativo. **Revista do serviço público**. [s.l.], v. 45, n. 1, p. 87 – 94. 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/745>. Acesso em: 20 out. 2023.

CARVALHO, C. E.; DALMOLIN, M. D. Uma análise institucionalista do pacto federativo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 7, n. 3, p. 27-52, 2019. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/6326>. Acesso em: 03 abr. 2023.

CAVALCANTE, D. L.; LIMA, R. M. R. Ilusão do pacto federativo cooperativo e os custos dos direitos sociais. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. Fortaleza, v. 35, n. 1, jan./jun. 2015. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21685/1/2015_art_dlcavalcante.pdf. Acesso em: 05 abr. 2023.

CORRALO, G. S. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. **História: Debates e Tendências**, v.15, n.1, p.128-139, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5281>. Acesso em: 03 fev. 2024.

COSTA, E. V. da. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 6 ed. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938298/mod_resource/content/1/1%20-%20Emilia_Viotti_da_Costa_-_Da_Monarquia_a_Republica_-_Momentos_Decisivos.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023.

DANTAS JÚNIOR, A. F. **A Influência Do Federalismo Fiscal Sobre O Estresse Fiscal Dos Municípios Brasileiros**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa: 2018. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/13039?locale=pt_BR. Acesso em: 03 out. 2023.

DIAS, G.; DIAS, L. C. Os seis pilares do federalismo fiscal brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**. Brasília, v. 21, n. 2, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/107>. Acesso em: 14 jun. 2023.

DINAPOLI, T. P. **Fiscal Stress Drivers and Coping Strategies**. Research Brief: Office of the New York State Comptroller. New York, 2013. Disponível em: <https://www.osc.ny.gov/files/local-government/publications/pdf/fiscalstressdrivers.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2024.

DINIZ, J. A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. Tese (Doutorado em Contabilidade) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-26072012-113928/pt-br.php>. Acesso em: 29 fev. 2024.

DOLHNIKOF, M. **O pacto imperial:** origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5633810/mod_resource/content/0/DOLHNIKOFF.%20O%20pacto%20imperial%20origens%20do%20federalismo%20no%20Brasil%20by%20Miriamp%20Dolhnikoff%20%28z-lib.org%29.pdf. Acesso em: 12 jun. 2023.

DOMINGUES, W. F. **A evolução dos municípios nas constituições brasileiras sob a perspectiva de sua autonomia.** In: MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Souza, Leonardo da Rocha de. SALGADO, Karine (coords.). XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI: TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO. Belo Horizonte: CONPEDI, 2015, p. 519-545. Diapônivel em:
<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/66fs1345/853dfv80/f97KO4aoRYpz35A8.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

DURÃES, C. M. N.; RIBEIRO, M. F. Análise crítica sobre o desequilíbrio financeiro dos municípios no modelo de federalismo fiscal brasileiro. **Cesumar**, Maringá, v. 23, n. 2, p. 411-432, jul./dez. 2018. Disponível em:
<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/7060>. Acesso em: 12 jun. 2023.

DWEK, E; CARDOMINGO, M. R.; WEBER, B. F.; SILVEIRA, F. G.; HENRIQUES JÚNIOR, J.; TONETO, L.; PASSOS, L.; PIRES, L. N.; SANCHES, M.; FRANÇA, M.; TONETO, R.; ORAIR, R.; MARQUIS, P. R. Gasto social: o investimento nas pessoas. **Teoria e Debate**, set./2022. <https://teoriaedebate.org.br/2022/09/30/gasto-social-o-investimento-nas-pessoas/>. Acesso em: 03 fev. 2024.

FÉ, R. M. de M. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. **Revista brasileira de políticas públicas**: Brasília, v. 5, n. 1, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2869>. Acesso em: 03 abr. 2023.

FERRERI, J. H. A federação. In: BASTOS, C. R. (Coord). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Rio de Janeiro, 2018. Disponível em:
<https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 06 fev. 2024.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. IFGF 2023. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: Acesso em: 06 fev. 2024.

FERRARO, C. C. A Redestinação das Contribuições Sociais. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, 2018. Disponível em
<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/28309> Acesso em: 22 out. 2023.

GOUVEIA, C. M. Notas sobre a história do federalismo. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, São Paulo, v. 22, p. 293, 2008. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2008;1000840199>. Acesso em: 15 jun. 2023.

GRAEF, A. **Experiências de articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, v. 61, n. 1, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/37>. Acesso em: Acesso em: 06 fev. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e Estados do Brasil. Rio de Janeiro: 2022. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 06 fev. 2024.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Disponível em: <https://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/12/Teoria-Geral-do-Direito-e-do-Estado.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

LAUTHARTE, I.; DE OLIVEIRA, V. H.; LOUREIRO, A. Incentives for mayors to improve learning: evidence from state reforms in Ceará, Brazil. **World Bank** (Policy Research Working Paper), Washington, n. 9509, January. 2021. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/033a2576-9464-5267-b33f-9726d231e3be>. Acesso em: 22 out. 2023.

LINO, G.de C.; MACHADO, R. S. D. Reflexos das disfunções do federalismo brasileiro na autonomia municipal. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**. Belo Horizonte, ano 16, n. 57, p. 122-139, jul./set. 2015. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/19794>. Acesso em: 05 fev. 2024.

LIMA, L. D. de. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 2, p. 511-522, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/9h4hhXkmQ58bjPZhsQ6LXKF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 fev. 2024.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade Pública: análise financeira governamental**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIZIERO, L. B. S. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro: 2017. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9330/1/Leonam%20Baesso%20da%20Silva%20Liziero_Texto%20Completo.pdf. Acesso em: 07 fev. 2024.

LIZIERO, L.; ZILLI, T. Críticas Ao Pacto Federativo Brasileiro: Assimetria De Direito, Municipalismo E Antagonismo Do Federalismo Fiscal. **Revista Da Faculdade De Direito Da Uerj**, Rio de Janeiro, n. 38, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/40550>. Acesso em: 03 abr. 2023.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**. Campinas, n. 388, jul. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MACHADO, L. D. **Gestão fiscal e alocação de recursos em saúde dos estados brasileiros.** 2020. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/5563>. Acesso em: 07 fev. 2024.

MANTOAN, P. I. **O federalismo fiscal brasileiro e a experiência do FUNDEB: aplicação do modelo de equalização fiscal.** 2019. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível:
<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-10072020-012351/pt-br.php>. Acesso em: 22 out. 2023.

MELLO, C. A. B de. **Curso de direito administrativo.** 36 ed. Belo Horizonte: Forum Conhecimento Jurídico, 2023.

MENDES, C. C. **Equalização fiscal e socioeconômica estadual no Brasil: lições canadenses e australianas.** In: E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. 1. ed. Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12016>. Acesso em: 25 out. 2023.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro (org); ARVATE, Paulo (org). **Economia do Setor Público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 421-461.
Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/244453/mod_resource/content/1/Arvate_Biderman_cap_22.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023.

MILLER, G. J. Fiscal Health in New Jersey's Largest Cities. Newark: **Cornwall Center Publication Series**, 2001.

NOGUEIRA, A. Teoria do Município. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 6, p. 7-21, out./dez. 1968. Disponível em:
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:revista:1967;000348619>. Acesso em: 25 out. 2023.

NUNES, J. de C. **Do estado federado e sua organização municipal.** 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

OLIVEIRA, E. A. B.; ROSSIGNOLI, M. Federalismo Fiscal no Brasil: Da Teoria Federalista à Crise Econômica. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**, Curitiba, v.1, n. 54. p. 395-424, jan./mar. 2019. Disponível em:
<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3315/371371807>. Acesso em: 27 out. 2023.

PARCELLI, D. História do federalismo fiscal nas constituições brasileiras. **Instituto histórico e geográfico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, n. 149, p. 63-88, 2015.
Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revistaihgrgs/article/view/57872>. Acesso em: 19 jun. 2023.

PRADO, S. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

RAMOS, M. R. F. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RANIERI, N. B. S. Sobre o federalismo e o Estado federal. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 9. 1994.

RAWLS, J. Uma teoria da Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

RUSSOMANO, R. O princípio do federalismo na Constituição Brasileira. São Paulo: Freitas Bastos, 1965.

REZENDE, F. Brasil: conflitos confederativos e reforma tributária. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RIANI, F. Economia do setor público: uma abordagem introdutória. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

SALES, P. K. de B. S. A desvinculação das receitas da união e seu reflexo sobre o pacto federativo fiscal brasileiro. 2022. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/16163>. Acesso em: 17 jun. 2023.

SANTOS, C. H. M. Fundo de Participação dos Municípios: antigos problemas e novas propostas inspiradas nos programas de equalização fiscal internacionais e na experiência do ICMS do Ceará. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 3 (79), p. 719-747, set./dez. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/D4QxSRpHVmQfjLNGw5wtr8S/>. Acesso em: 27 out. 2023.

SARAK, D. Federalismo fiscal e políticas de cooperação intergovernamental. In **Revista Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 14, n. 20, p. 01-348, 2010. Disponível em:< <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/249/298>>. Acesso em: 28 out. 2023.

STEIN, F. P. F. de S. Inalterabilidade da competência tributária do município em razão do pacto federativo: o federalismo fiscal como cláusula pétrea para garantia da autonomia do município. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza: 2020. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_2f03583ceba12728c8527d2c7ddfd835. Acesso em: 19 jun. 2023.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

TAIWO, K. Intergovernmental transfers and own revenues of subnational governments in Nigeria. **Hacienda Pública Española / Review of Public Economics**, [S.l.], v. 240, n. 1, p.

31-59, 2022. Disponível em: file:///C:/Users/rebec/Downloads/Intergovernmental-Transfers-and-Own-Revenues-of-Subnational-Governments-in-Nigeria.pdf. Acesso em: 28 out. 2023.

VIEIRA, A. B. Conflitos de ordem tributária e de encargos públicos entre os entes federados advindos do atual pacto federativo brasileiro. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Santa Catarina, 2017. Disponível em:
<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/4031>. Acesso em: 01 abr. 2023.

VIEIRA, A. B. O pacto federativo brasileiro atual e seus problemas político-partidários: o fomento da corrupção e da ineficiência na alocação dos recursos públicos no presidencialismo de coalizão. Santa Catarina, 2021. Disponível em:
<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/12991>. Acesso em: 01 abr. 2023.

ZIMMERMANN, A. Teoria geral do federalismo democrático. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ZIMMERMANN, A. Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil. In: EVANS, Michelle; ZIMMERMANN, Augusto (Orgs.). **Global Perspectives in Subsidiarity**. 4. ed. Londres: Springer, 2014. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/300706785_Subsidiarity_Democracy_and_Individual_Liberty_in_Brazil. Acesso em: 07 fev. 2024.

ZHURAVSKAYA, E. Federalis in Russia. Economic and Financial Research. Moscow, n. 141, 2010. Disponível em: <https://www.nes.ru/files/Preprints-resh/WP141.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.