

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

ANGELA MARIA BOFF WERNER

**O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS NAS FINANÇAS
MUNICIPAIS**

**CAXIAS DO SUL
2018**

ANGELA MARIA BOFF WERNER

**O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS NAS FINANÇAS
MUNICIPAIS**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Gilson Cesar Borges de Almeida.

**CAXIAS DO SUL
2018**

ANGELA MARIA BOFF WERNER

**O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS NAS FINANÇAS
MUNICIPAIS**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/___.

Banca Examinadora

Prof. Me. Gilson Cesar Borges de Almeida
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Msa. Isabel Nader Rodrigues
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Msa. Patricia Schoerpf
Universidade de Caxias do Sul – UCS

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, primeiramente, a Deus, por ter permitido que eu chegasse ao final de mais uma etapa de minha vida, com saúde e disposição para enfrentar as dificuldades.

Agradeço, também, ao Professor Me. Gilson Cesar Borges de Almeida, por sua atenção e dedicação nas orientações prestadas. Os seus ensinamentos vão muito além da missão de um professor. Seu conhecimento é algo admirável, que servirá de modelo e inspiração para toda minha vida. Ao meu mestre, toda gratidão e carinho!

E, por fim, agradeço à minha família por todo apoio e compreensão que recebi neste período de dedicação para realização deste estudo.

“Apesar dos nossos defeitos, precisamos enxergar que somos pérolas únicas no teatro da vida e entender que não existem pessoas de sucesso ou pessoas fracassadas. O que existe são pessoas que lutam pelos seus sonhos ou desistem deles.”

Augusto Cury

RESUMO

O presente trabalho tem, por objetivo, abordar a necessidade de repactuação institucional para estabelecer, de forma clara, as responsabilidades de cada Ente Federado frente aos serviços públicos demandados pela sociedade. Além disso, recomenda-se a alteração das regras de partilha estabelecidas pelo Pacto Federativo brasileiro, com a destinação do maior percentual dos recursos arrecadados aos Municípios, por serem estes os entes políticos mais próximos da população, por conhecerem os problemas locais e serem imediatamente procurados para sanar as necessidades públicas. Por fim, sugere-se a edição de norma que crie a obrigatoriedade de implementação de planejamento estratégico governamental, com o objetivo de garantir o equilíbrio financeiro dos Municípios, através da racionalização do emprego do dinheiro público e prevenir que projetos de longo prazo e processos administrativos sejam descontinuados devido à alternância de gestão, a rotatividade de servidores públicos e a falta de planejamento. Este trabalho utiliza, como forma procedimental, o método hipotético dedutivo, que permite a extração de conhecimentos pré-existentes sobre o tema, com investigação e análise crítica, obtendo, como conclusão, as premissas estabelecidas no estudo e devidamente fundamentadas na doutrina pesquisada.

Palavras-chave: Pacto Federativo; Reforma Fiscal; Reforma Tributária; Planejamento Estratégico Governamental.

ABSTRACT

The present study aims to address the need for renegotiation institutional to clearly establish the responsibilities of each federated entity in front of the public services demanded by society. In addition, it is recommended to change the rules of sharing established by the Brazilian federal pact, with the allocation of the highest percentage of the resources collected to the municipalities because these are the closest political entities of the population and to know the local problems and to be immediately sought to remedy public needs. Finally, it is suggested the edition of Norma that creates the obligation to implement strategic governmental planning with the objective of guaranteeing the financial balance of the Municipalities through the rationalizing the use of public money and preventing long term projects and administrative processes from being discontinued due to the alternation of management the turnover of public servants and the lack of planning. This work uses as a procedural method the deductive method that allows the extraction of pre-existing knowledge on the subject with investigation and critical analysis obtaining as a conclusion the premises established in the study and duly based on the researched doctrine.

Keywords: Federative Pact; Fiscal Reform; Tax Reform; Government Strategic Planning.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	11
2.1	O ESTADO E SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	11
2.2	FORMAS DE ESTADO E DE GOVERNO	12
2.3	SISTEMAS DE GOVERNO	15
2.4	ORIGEM DO FEDERALISMO NO BRASIL	15
2.5	CARACTERÍSTICAS DAS FEDERAÇÕES	18
2.6	PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO	20
2.7	NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO	22
2.8	REFORMA FISCAL	25
3	DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	31
3.1	DOS TRIBUTOS	32
3.2	DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	34
3.3	A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E O FEDERALISMO COOPERATIVO	36
3.4	O DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS	38
3.5	AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS FRENTE AO PACTO FEDERATIVO	42
3.6	AS DESONERAÇÕES FISCAIS E SEUS IMPACTOS NAS FINANÇAS MUNICIPAIS	45
3.7	REFORMA TRIBUTÁRIA	49
4	DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	53
4.1	PROJETOS E PROCESSOS DESCONTINUADOS	56
4.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO	57
4.3	BENEFÍCIOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL	61
4.4	METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL APLICÁVEIS AOS ENTES MUNICIPAIS	64
4.5	NORMATIZAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL	69
5	CONCLUSÕES FINAIS	71
	REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

A dificuldade da União em gerir os impostos arrecadados deixa os Municípios em situação de calamidade financeira. Os entes políticos mais próximos da população são, naturalmente, os mais procurados para o atendimento público. Os repasses financeiros recebidos são insuficientes para atender a demanda dos cidadãos bem como combater os problemas locais que, muitas vezes, são de responsabilidade concorrente com outros Entes Federados, o que pode vir a acarretar a falência das instituições públicas Municipais.

Sabe-se que a União, além de permanecer com o maior percentual dos tributos arrecadados, ainda assim, cria contribuições especiais, que não tem obrigatoriedade de compartilhamento ou concede isenções fiscais que prejudicam a distribuição do bolo tributário entre Estados e Municípios. Enquanto isso, os Entes Federativos Municipais são, visivelmente, os mais prejudicados pelo cooperativismo do Pacto Federativo.

Acrescido ao antes exposto, ainda existe a percepção de que a maioria dos governantes não tem habilitação técnica e nem conhecimentos específicos em planejamento, o que acarreta a interrupção de projetos e processos administrativos, além de aumentar a probabilidade de desperdício de dinheiro público. Frente à este panorama, o presente trabalho pretende abordar a lacuna existente na legislação brasileira quanto à obrigatoriedade de implementação de planejamento estratégico governamental e recomendar a sua edição.

Neste sentido, o desenvolver deste estudo ocorreu a partir de pesquisa bibliográfica, em textos doutrinários, alicerçados nas áreas de Direito Administrativo, Constitucional, Financeiro, Público e Tributário em razão de o tema delimitado para reflexão abranger matérias referentes à gestão dos recursos públicos, bem como por tratar sobre a aplicação dos dispositivos legais dispostos na Constituição.

A metodologia escolhida para tanto foi o método hipotético dedutivo que permite a extração de conhecimentos pré-existentes sobre o tema, com investigação e análise crítica através da pesquisa em livros, artigos acadêmicos, periódicos e legislação, obtendo como conclusão as premissas estabelecidas no estudo e devidamente fundamentadas na doutrina pesquisada.

O tema escolhido é justificado por abordar a necessidade de reestruturação do Pacto Federativo, com o objetivo de permitir a disposição clara de

responsabilidades entre os Entes Federativos, a justa e adequada repartição do bolo tributário, a edição de lei submeta o Setor Público e a implementação de planejamento estratégico, garantindo, a partir das medidas sugeridas, o reequilíbrio financeiro dos Municípios, a precaução quanto à descontinuidade de projetos e processos administrativos, o uso racional dos recursos financeiros e a execução de serviços públicos de qualidade.

A pesquisa inicia no capítulo de número dois, intitulado “Da organização do Estado” onde aborda a forma de organização político-administrativa do território nacional, estabelecida constitucionalmente como Federação. Neste sentido, o presente capítulo foi dividido em oito tópicos. O subitem 2.1 tem, por objetivo, conceituar Estado e seus elementos constitutivos. O subitem 2.2 estabelece a diferenciação entre formas de Estado e de Governo. Em seguida, no subitem 2.3, é realizado breve esclarecimento sobre os sistemas de Governo. Já os subitens 2.4 e 2.5 tratam simultaneamente da origem do Federalismo no Brasil e das características das Federações. O subitem 2.6 descreve o Pacto Federativo Brasileiro e os aspectos relativos a divisão de poder, a soberania e a autonomia dos entes participantes. No subitem 2.7, é asseverada a necessidade de reestruturação do Pacto Federativo. Por fim, o subitem 2.8, trata da necessária realização de Reforma Fiscal, com o intuito de realizar ajustes pertinentes a divisão de responsabilidades entre as esferas de poder, com a finalidade de evitar o colapso das contas públicas municipais.

O terceiro capítulo é denominado “Do Sistema Tributário Nacional” e detalha as diretrizes do sistema arrecadatório imposto pelo Estado com o objetivo de garantir renda própria para exercer autonomia política, administrativa e assim, alcançar os fins sociais estabelecidos constitucionalmente. Este capítulo foi fracionado em sete tópicos para melhor compreensão do tema abordado. O subitem 3.1 abarca a definição de tributo e das espécies tributárias estabelecidas pelo atual Código Tributário Nacional. A seguir, o subitem 3.2 aborda a autorização da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para produzir norma jurídica e instituir tributos que incidam sobre fatos geradores previstos constitucionalmente. A essa autorização é dado o nome de Competência Tributária. Na sequência, o subitem 3.3 destaca as regras constitucionais de repartição das receitas tributárias regulamentadas, a partir da adoção do modelo de federalismo cooperativo. No subitem 3.4 é abordado ao atual desequilíbrio financeiro dos Municípios decorrente do atual modelo federalista. Os subitens 3.5 e 3.6 versam, simultaneamente, sobre a

crescente instituição de contribuições sociais não partilhadas entre todos os Entes Federados e os impactos nas finanças municipais, referentes à concessão de desonerações fiscais por parte da União. E, finalizando a sequência, o subitem 3.7 trata da inevitável a conveniência de uma Reforma Tributária no Brasil, que contemple a descentralização de recursos financeiros e a repartição mais justa e equacionada entre as unidades federativas mais próximas dos cidadãos, garantidoras da prestação de serviços no âmbito Municipal.

O quarto capítulo, cujo título é “Da Administração Pública”, destaca aspectos conceituais da Administração Pública e da relação com as concepções modernas sobre Gestão Pública. Esta abordagem foi fracionada em cinco tópicos, todos numerados como subtítulos 4.1 até 4.5, respectivamente. Sendo que o primeiro contempla o prejuízo iminente de descontinuidade dos projetos e processos administrativos, seguido pelo segundo que aborda o tema Planejamento Estratégico Governamental; acresce o terceiro, as contribuições do Planejamento Estratégico para o Setor Público. Já o quarto, versa sobre a aplicação de Metodologias de Planejamento Estratégico Governamental específicas para Municípios. E por último, no quinto, a recomendação ao Setor Público para a edição de lei, que crie a obrigatoriedade de implementação de Metodologias de Planejamento Estratégico Governamental, com o intuito de garantir o equilíbrio financeiro dos Municípios e gerir, de forma adequada, a aplicação do dinheiro público e a continuidade de projetos de longo prazo. Finalmente, se tem as considerações finais que representam o fechamento do estudo.

2 DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

A divisão política e administrativa do território nacional está estabelecida nos art. 1º e 18º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), que consagram, no Brasil, a federação como forma de organização do Estado. Neste sentido, o presente estudo tem o objetivo de conceituar o Estado e seus elementos constitutivos, diferenciar as formas de Estado das formas de Governo, demonstrar os sistemas de Governo e, posteriormente, tratar sobre o Federalismo brasileiro e a necessidade de reformulação do Pacto Federativo.

2.1 O ESTADO E SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

O termo Estado é proveniente do substantivo latino *status* e está relacionado com o verbo *stare*, que significa estar firme. Esta expressão alude para uma situação permanente ou a ideia de estabilidade. Desta forma, o Estado representava a sociedade política estável e comandada por um senhor soberano, que controlava os demais senhores. Historicamente, o termo Estado foi utilizado, pela primeira vez, em 1513, na Obra “O Príncipe”, de Nicolau Maquiavel¹.

Cláudio De Cicco faz uma definição contemporânea de Estado, apresentando como sendo uma instituição organizada política, social e jurídica, que ocupa um território definido e normatizado através de uma Constituição escrita, comandado por um governo soberano, reconhecido interna e externamente, sendo responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da força e da coerção².

Outra forma de conceituar Estado é definindo os seus elementos constitutivos, salientando, por prudência, que não se pretende esgotar tal assunto, mas evidenciar outras formas de conceituação.

Os elementos constitutivos do Estado podem ser elencados de forma tríade, compreendendo Povo, Território e Governo. Nesta linha, é possível conceituar, analiticamente, o Estado como sendo uma sociedade de pessoas chamada de

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 59.

² DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 46-47.

população, inserida em determinado território, sob o comando de determinado governo, com o objetivo de alcançar o bem comum³.

Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano é o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo⁴.

Não há uniformidade na doutrina jurídica a respeito da enumeração dos elementos do Estado. Alguns autores consideram a soberania como o quarto elemento. Sem razão, porém, visto que não é possível existir um Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e que, mesmo permitindo a livre organização de seu Povo, faz cumprir as suas decisões inclusive coercitivamente, se necessário⁵.

2.2 FORMAS DE ESTADO E DE GOVERNO

Como já mencionado no subitem 2.1, o Estado é composto pela reunião de três elementos: população, território e governo. A combinação destes três elementos resulta em variações, que determinam tanto a forma de Estado quanto a sua forma de Governo.

Sahid Maluf, em sua teoria sobre as formas de Estado, diz que:

ESTADO SIMPLES: é aquele que corresponde a um grupo populacional homogêneo, com seu território tradicional e seu poder público constituído por uma única expressão, que é o governo nacional. Exemplos: França, Portugal, Itália, Peru, etc.

ESTADO COMPOSTO: É uma união de dois ou mais Estados, apresentando duas esferas distintas de poder governamental e obedecendo a um regime jurídico especial, variável em cada caso, sempre com a predominância do governo da união como sujeito de direito público internacional. É uma pluralidade de Estados, perante o direito público interno, mas no exterior se projeta como uma unidade. Um exemplo de estado composto é a confederação⁶.

É importante destacar que não existe uniformidade quanto à classificação das formas de Estado. Este estudo é orientado mediante a ótica do direito público interno,

³ DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 47.

⁴ MESSA, Ana Flávia. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 2016, p. 129.

⁵ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 42.

⁶ Ibid., p. 193.

mais precisamente do Direito Constitucional, onde o Estado Simples divide-se em Unitário ou Federal.

O Estado Unitário se caracteriza por apresentar um governo único e centralizado, com divisões internas meramente de caráter administrativo, isto é, qualquer grau de descentralização depende da concordância do poder central, ou seja, é possível conceber, então, que o Estado Unitário é um Estado padrão. Atualmente, se constituem em exemplo deste gênero a França, Portugal, Bélgica, Holanda, Uruguai, Panamá e Peru. Embora estes países apresentem descentralização em municípios, distritos ou departamentos, estes não tem autonomia política⁷.

O Estado Federal, por sua vez, é um Estado formado pela união de vários Estados. Todavia, internacionalmente, o Estado federal é projetado como sendo uma unidade⁸.

Por conseguinte, é possível definir Estado Federal como:

[...] uma união perpétua e indissolúvel de Estados autônomos, mas não soberanos, sob a égide de uma Constituição e que, revestidos dessa forma, passam a constituir uma pessoa de direito público internacional. É o caso do Brasil, e tantos outros países, como os Estados Unidos da América, a Argentina e a Venezuela⁹.

Em continuidade ao estudo, não se pode deixar de conceituar a Confederação como exemplo de forma de Estado Composto.

Nesta linha, Cláudio De Cicco assevera que a Confederação:

[...] consiste na junção de dois ou mais Estados mediante um tratado, pacto ou convenção, visando à realização de grandes empreendimentos de interesse comum, ou ainda o fortalecimento de sua defesa contra agressões externas, mesmo que preventivamente¹⁰.

É importante ressaltar que a Suíça, os Estados Unidos da América e a Alemanha já foram confederações, mas evoluíram para estrutura federativa, reforçando, assim, a ideia de que toda confederação, por possuir laços mais brandos,

⁷ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 200.

⁸ Ibid., p. 193.

⁹ DE CICCO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 93.

¹⁰ Ibid., p. 94.

evolui posteriormente para o formato de federação, principalmente pelo motivo de inexistência do direito de secessão¹¹.

Já a forma de governo revela a maneira como o poder é instituído na sociedade bem como é a relação entre o povo e seus governantes, isto é, está voltada para o modo de organização política do Estado e pode assumir duas formas: Monarquia ou República.

No passado, a Monarquia era absoluta e tinha como característica a posição do monarca acima da lei, sendo único titular da soberania¹².

Já nos tempos modernos, a Monarquia evoluiu para dois novos formatos: a Monarquia constitucional e a Monarquia parlamentar. A constitucional consiste na forma de governo onde o rei apenas exerce o poder executivo, conforme uma Constituição escrita, ao lado dos poderes legislativo e judiciário¹³, enquanto que, na Monarquia parlamentar, o rei não exerce sua função de governo, mas de chefe de estado, exercendo funções atribuídas pela Constituição. Desta forma, o poder executivo é exercido por um Conselho de Ministros¹⁴.

São características da monarquia a vitaliciedade (monarca governa enquanto viver), a hereditariedade (a escolha é feita através da linha de sucessão) e a irresponsabilidade (o monarca não tem responsabilidade política)¹⁵.

O governo republicano é aquele em que o povo, através de eleições periódicas escolhe seus governantes. Estes devem prestar contas de seus atos para o povo que o elegeu ou para órgãos fiscalizadores¹⁶.

Neste sentido, a República tem, como características marcantes, a eletividade (governante eleito pelo povo), a temporariedade (mandato com tempo fixo) e a responsabilidade (obrigatoriedade de prestar contas dos atos governamentais)¹⁷.

¹¹ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 195.

¹² SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 59.

¹³ Idem.

¹⁴ DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 94.

¹⁵ STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 167.

¹⁶ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 4.

¹⁷ STRECK, L. L.; MORAIS, J. L., op. cit. p. 167.

2.3 SISTEMAS DE GOVERNO

O sistema de governo consiste em identificar quem exerce a chefia de Estado e a chefia de governo, bem como o relacionamento entre os poderes executivo e legislativo. Os regimes de governo, basicamente, são parlamentarismo e presidencialismo¹⁸.

No sistema parlamentarista, o Executivo e o Legislativo apresentam um equilíbrio de forças. A Chefia de Estado e a chefia de governo são funções atribuídas a pessoas distintas. Portanto, neste sistema, o rei ou presidente exerce papel de chefe do Estado, enquanto o chefe de governo é o primeiro ministro ou chefe do gabinete¹⁹.

No sistema presidencialista, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário são independentes, porém, não são absolutos, pois existe previsão, na Constituição, de sistema de vigilância recíproca²⁰.

2.4 ORIGEM DO FEDERALISMO NO BRASIL

Para melhor compreensão do tema federalismo é preciso, inicialmente ter em vista a origem histórica dessa forma de Estado. Etimologicamente, federação (do latim *foedus*) quer dizer pacto, tratado ou aliança. Neste sentido, o Estado Federal é uma aliança, ou união, de Estados com objetivos em comum²¹.

Vale referir que os norte-americanos foram os precursores do federalismo, com a constituição de 1787²².

Em 1776, treze colônias britânicas da América declararam independência, sendo que cada uma delas passou a constituir Estados novos. Devido à necessidade de união entre os Estados independentes contra uma possível reação da Inglaterra, em 1781, elas se uniram entre si, sob a forma de Confederação de Estados, mediante tratado. Este instrumento de aliança preservava tanto a soberania quanto a liberdade e a independência dos Estados participantes. Esta forma de ligação entre os Estados

¹⁸ MESSA, Ana Flávia. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 2016, p. 134.

¹⁹ DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 99.

²⁰ Ibid., p. 101.

²¹ CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A Forma Federativa do Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010, p. 24.

²² MALUF, Sahid. **Teoria Geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 201.

era considerada frágil, pois existia o temor de que qualquer membro poderia desligar-se a qualquer tempo, mediante simples denúncia do tratado²³.

Assim, para solucionar esse problema, em 1787, os Estados reuniram-se em convenção na cidade de Filadélfia e, após inúmeras discussões, o governo presidido por George Washington, decidiu aprovar uma Constituição comum a todos os Estados e, conseqüentemente, converter a Confederação em Federação²⁴.

É de enfatizar que uma das condições para a aprovação do Estado Federal Norte-Americano foi a manutenção do princípio da separação de poderes. Idealizado por Montesquieu, o sistema chamado freios e contrapesos preservava a manutenção dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si²⁵.

O federalismo foi adotado no Brasil após a queda da monarquia. Formalmente, teve início com a proclamação da república em 1889, onde foi utilizado, como base, o modelo dos Estados Unidos da América do Norte. Logo, em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana brasileira que instituiu o modelo federativo e que passou a ser previsto em todas as Constituições até hoje²⁶. No entanto, cada país implantou um modelo de federalismo com características próprias.

Em estudo comparativo entre os modelos federalistas implantados no Brasil e nos Estados Unidos da América, Vinícius Pestana discorre:

O Federalismo brasileiro, apesar de inspirado no norte-americano, guarda com este substanciais diferenças, começando com a origem. A República Federativa norte-americana foi constituída a partir da união de unidades políticas plenamente soberanas, que, com o objetivo de fortificar politicamente as antigas colônias inglesas, decidiram unir-se. No Brasil, o Estado federado foi estabelecido sob o alicerce do antigo Império, ou seja, um governo unitário que foi posteriormente descentralizado.

Tal distinção histórica teve conseqüências importantes. A federação norte-americana surgiu de um consenso entre entidades políticas plenamente construídas, de modo que seus quadros tanto políticos quanto jurídicos foram desenvolvidos de forma autônoma, enquanto que no Brasil o inverso ocorreu, permaneceu a unidade do Direito não constitucional.

Esta conseqüência explica por que o federalismo norte-americano desenvolveu-se sem afetar a estrutura jurídica de cada Estado, isto é, conservaram-se as mais importantes características de organização de cada um deles. O exemplo emblemático é o do estado da Louisiana, que era regida por um código aos moldes do *civil law* europeu (no caso, o Código Napoleônico), enquanto os demais mantiveram a estruturação jurídica do

²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 251.

²⁴ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 202.

²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 253.

²⁶ VASCONCELOS, Clever. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 440.

common law, que tem como fonte primeira os costumes, não a Lei. Daí adversidade observada na adoção de certos posicionamentos, como a institucionalização da pena de morte, que ocorre apenas em parte dos Estados norte-americanos.

No Brasil, de forma oposta, as disposições do poder local continuaram sendo as mesmas em todo o País, houve homogeneidade na legislação de cada Estado, as mesmas do período colonial, por exemplo o Código Filipino, que foi mantido em vigência, bem como as atribuições imperiais. O federalismo brasileiro neste ponto pode ser considerado como apenas político-constitucional, ou seja, não aconteceu de fato.

Com isso, a experiência federalista brasileira foi extremamente prejudicada, ficando restrita basicamente ao plano da cidadania e do regime político, de modo que a organização praticamente permaneceu como sendo de um Estado unitário, com uma pequena autonomia constitucional concedida aos Estados. Como exemplo, a promulgação do Código Comercial de 1850, promulgado nacionalmente.

Outra diferença, talvez a mais relevante, entre os sistemas brasileiro e norte-americano reside na relação entre os Estados-membros da federação e o poder central. Nos EUA, a relação é bem menor, visto que cada Estado atua de forma autônoma e participa das decisões a nível nacional de forma distinta, dada a herança do Federalismo Dual e o *laissez-faire*, que por muito tempo predominaram na mentalidade norte-americana e nas decisões. No Brasil, pode-se falar em Federalismo de Cooperação, ou seja, os Estados possuem uma maior tendência a atuarem em conjunto, formando espécies de colegiados quando se trata de decisões a nível federal. A organização política do território brasileiro também em regiões contribui para a existência deste fenômeno. Embora o Federalismo Dual tenha entrado em declínio e o poder nos EUA tenha sofrido maior centralização, ainda é possível perceber maior independência dos estados em relação à esfera federal quando comparado ao Brasil.²⁷

Logo, é possível verificar que, contrariamente ao modelo norte-americano, o federalismo brasileiro surgiu de um movimento de dentro para fora, de força centrífuga (em segregação) de origem natural para combater o centralismo imperial. Existia um Estado unitário, o Império, que se descentralizou em unidades federadas autônomas. Já no caso dos Estados Unidos da América, a Federação é origem centrípeta, fora para dentro, isto é, formou-se pela aglutinação de Estados²⁸.

Outrossim, também é possível identificar, algumas vantagens e desvantagens do Estado Federal. Nesta linha, Dalmo de Abreu Dallari, considera como vantagem o fato de que a federação propicia a integração natural dos Estados em unidades, aumentando, assim, o poder dos Estados e preserva os particularismos, isto é, o Estado que adere ao modelo não precisa abrir mão de seus valores, nem modificar

²⁷ PESTANA, Vinícius. **Federalismo**: manifestação e comparação entre Brasil e Estados Unidos. Disponível em: <http://www.academia.edu/4692558/Federalismo_Manifesta%C3%A7%C3%A3o_e_Compara%C3%A7%C3%A3o_entre_Brasil_e_Estados_Unidos1_Vin%C3%ADcius_Pestana_RES_UMO_O_Federalismo_no_Brasil_e_nos_EUA>. Acesso em: 08 mar. 2018.

²⁸ CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A Forma Federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010, p. 24.

suas características. Justamente é isso que atrai novos adeptos ao sistema: o Estado se torna parte de uma unidade mais poderosa em condições de igualdade com os demais integrantes, cada um preservando suas peculiaridades socioculturais. Já quanto a desvantagem, o autor cita como ponto crítico da organização federativa, a impossibilidade de assegurar a todas unidades federadas uma participação exatamente igual no exercício do poder político. E complementa, afirmando que na federação autêntica, todos os componentes têm um tratamento igual. Desta forma, isso pode ser considerado um mal, já que cria uma solidariedade forçada e meramente formal. Ou seja, a igualdade jurídica quando imposta onde não há igualdade de fato, pode representar o início da injustiça²⁹.

2.5 CARACTERÍSTICAS DAS FEDERAÇÕES

A Federação surge através de um vínculo ou pacto que, quando formado, não pode ser modificado por nenhum instrumento normativo, nem mesmo por emenda constitucional; trata-se de um vínculo indissolúvel, um ajuste realizado entre diversas partes autônomas materializado na Constituição Federal³⁰.

Essa observação preliminar é necessária para verificar que o relacionamento que existe entre as partes autônomas envolve um compromisso de associação e cooperação ativa.

Participam do federalismo tanto o cidadão quanto as instituições políticas, que preservam sua autonomia, ou seja, o federalismo é destinado a um fim, a um objeto, cujo destinatário é o povo³¹.

Michel Temer enumera as seguintes características referentes à Federação, bem como os elementos que se destinam a preservá-la:

- a) descentralização política ou repartição constitucional de competências (arts. 21 e 25, §1º, da Constituição da República);
- b) participação da vontade dos Estados (ordens jurídicas parciais) na vontade nacional (ordem jurídica central);
- c) possibilidade de auto constituição (art. 25, Constituição);
- d) rigidez constitucional;

²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 255-256.

³⁰ VASCONCELOS, Clever. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 437.

³¹ RAMOS, Torrecillas Dircêo. **O Federalismo Assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 35.

e) existência de um órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis.³²

Para Clever Vasconcelos, algumas características são comuns a todo Estado Federal³³:

- a) Constituição rígida: com o fim de assegurar a distribuição de competências;
- b) Indissolubilidade: o art. 1º da CF/88 já demonstra o princípio da indissolubilidade do pacto federativo. O pacto federativo é intocável e não será sujeito a alteração nem por emenda. Além disso, não é permitida a secessão, nenhum ente participante poderá se separar, conforme preceitua o art. 34 da CF/88;
- c) Unidades autônomas e a soberania do Estado Federal: somente o Estado federal é soberano. Os demais entes desfrutam apenas de autonomia;
- d) Formação de um Órgão Guardião da Constituição: tal tarefa é atribuída, no Brasil, ao Supremo Tribunal Federal;
- e) Descentralização política: é a existência de um ou mais núcleos de Poder Político decorrente da Constituição, atribuindo-lhes autonomia. A descentralização permite que o governo local desenvolva suas políticas e programas próprios;
- f) Existência de um órgão representativo dos Estados-membros: De acordo com o art. 46 da CF/88, essa função é exercida pelo Senado Federal.

De acordo com Nilo Marcelo de Almeida Camargo é ressaltado, dentre os requisitos de um Estado Federal, a existência de uma constituição suprema e rígida, e de uma instituição especializada para fazer cumprir as disposições estabelecidas³⁴.

Nesse ponto, sendo a Constituição elemento imprescindível da existência do federalismo, existe a necessidade da existência de um guardião da Constituição, uma Corte Suprema, de um Supremo Tribunal Federal, para exercer o controle jurisdicional de constitucionalidade das leis, bem como, em última instância, cassar atos que ameacem a cláusula federativa³⁵.

³² TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 67-71.

³³ VASCONCELOS, Clever. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 441.

³⁴ CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A Forma Federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010, p. 37.

³⁵ Ibid., p. 37-38.

2.6 PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

A atual Constituição dispõe, em seu artigo 1º, que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito³⁶. Assim, a Constituição demonstra, já em seu primeiro artigo, a organização federativa do Brasil e determina sua rigidez, através da inalterabilidade de alguns dispositivos legais por se tratar de cláusula pétrea.

Nesse contexto, é preciso esclarecer que cláusulas pétreas, conforme preceitua o art. 60, § 4º, da CF/88, são os dispositivos legais que não podem ser abolidos por emenda, isto é, são imutáveis³⁷.

Em outras palavras, não é possível a aprovação de nenhuma emenda constitucional que pretenda dissolver a federação ou atente contra o pacto federativo. Dessa forma, tanto a manutenção dessa autonomia como o exercício dela serão objeto do acordo federalista, ou pacto federativo.

O Brasil apresenta o sistema de triplo federalismo, pois incorporou os Municípios, juntamente aos Estados, como integrantes da Federação. E se sabe que os três níveis de governo apresentam o Poder Legislativo, enquanto que somente em nível Federal e Estadual encontra-se o Poder Judiciário³⁸.

Desta forma, a Federação Brasileira é soberana e reconhecida perante o direito internacional, enquanto que os seus entes federativos (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) não tem soberania, pois apenas se subordinam a soberania da União e tão somente são titulares de autonomia com as competências estabelecidas pela Constituição Federal³⁹.

Vale destacar o que Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior asseguram:

³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.

³⁷ BOFF, Salete Oro. A Federação como cláusula pétrea. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/100>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

³⁸ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociologia Política**. Curitiba. 24 p. p. 110, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 03 Abr. 2018.

³⁹ LEITE, Vitor. **Princípio federativo**. Disponível em: <<https://castro96.jusbrasil.com.br/artigos/442312137/principio-federativo>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

O Estado Federal nasce do vínculo de partes autônomas, de vontades parciais. Com essa associação de partes autônomas nascem simultaneamente uma entidade central, corporificadora do vínculo federativo, e diversas entidades representativas das vontades parcelares. Todas essas entidades são dotadas de autonomia e possuem o mesmo patamar hierárquico no bojo da federação. Essa observação preliminar necessária advertirá que reside nesse relacionamento entre vontades parciais e vontade central o cerne do Estado Federal. Tanto a manutenção dessa autonomia como o exercício dela serão objeto do acordo federalista [...].⁴⁰

Por conseguinte, trata o art. 18 da CF/88 que: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

É ainda Sahid Maluf, por sua vez, explica:

A forma federativa consiste essencialmente na descentralização política: as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis relativas ao seu peculiar interesse, agindo com autonomia predefinida, ou seja, dentro dos limites que elas mesmas estipularam no pacto federativo. A autonomia administrativa das unidades federadas é consequência lógica da autonomia política de direito público interno.⁴¹

A partir disso, é possível identificar que o elemento primordial do pacto federativo é a autonomia, ou seja, a forma como estão distribuídas as competências político-administrativas aos entes federativos.

Tanto a manutenção dessa autonomia como o exercício dela serão objeto do acordo federalista, ou pacto federativo. Importante salientar que a autonomia estende-se a receitas próprias que possibilitem a atuação do ente federativo independente do auxílio financeiro de outros entes federados.

A existência de rendas próprias é pressuposto para o desempenho das competências⁴².

A autonomia de cada ente federativo confere ou limita o exercício dos poderes legislativos e administrativos, de acordo com as suas competências. Cada ente federado tem autonomia legislativa para constituir poder legislativo próprio, com o

⁴⁰ ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2017, p. 326-327.

⁴¹ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 200.

⁴² CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo brasileiro: o poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006, p. 82.

objetivo de fazer leis de seu interesse dentro dos limites de sua competência para melhor atender aos anseios da população local⁴³.

2.7 NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO

A Constituição Federal Brasileira dispõe nos seus artigos 153 a 156, a competência tributária de cada ente federativo e também estabelece a inexistência de concorrência fiscal entre os mesmos, sob pena de haver bitributações, isto é, quando um ente da federação tributa, o outro não o poderá fazer.

Neste sentido, é importante salientar que a repartição das competências tributárias visa garantir uma maior eficiência da administração pública, pois os Estados e Municípios possuem maior conhecimento das necessidades de sua população local do que o ente central.

Nesta linha, Felipe Gabriel Schultze afirma que:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a repartição de receitas tributárias foi alvo de críticas por parte de certos setores, as críticas vieram por conta do desequilíbrio entre os encargos federais e nacionais. A união, ficou favorecida com os encargos estabelecidos pela repartição tributária. A concepção do novo sistema de financiamento do Estado deu maior autonomia fiscal para Estados e Municípios.

A repartição de competências recebeu uma grande modificação na constituição que ainda está em vigência. A clássica repartição de competências enumeradas a união e dois poderes reservados aos estados, técnica que fora adotada pelos Estados Unidos, que se incorporou ao Brasil desde 1891 recebeu uma nova configuração material e formal que conduziu a uma razoável ampliação dos poderes legislativos dos Estados e Municípios. A repartição de competências visou ampliar o campo de legislação concorrente. Torna-se assim indispensável a repartição de rendas entre os entes federados de forma cooperativa, ou seja a distribuição tributária que forma justa para que cada um possa realizar suas funções sem dependência financeira entre um e os outros. Sem a distribuição de receitas de forma justa não há uma federação verdadeira⁴⁴.

Portanto, o desenho constitucional, do pacto federativo no Brasil, pressupõe um modelo cooperativo com repartição de competências, isto é, um modelo de

⁴³ LOVATO, Luiz Gustavo. Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1003, 31 mar. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8179>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

⁴⁴ SCHULTZE, Felipe Gabriel. **Federalismo no Sistema Constitucional Brasileiro**. Disponível em: <<https://wfelipesc.jusbrasil.com.br/artigos/338580863/federalismo-no-sistema-constitucional-brasileiro>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

cooperação solidária entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para garantir o cumprimento dos direitos sociais dos cidadãos.

Por conseguinte, a divisão de receitas permite à União descentralizar sua atuação, oportunizando aos entes parciais, por meio da obtenção de recursos próprios, a transferência de responsabilidades pela execução dos serviços públicos⁴⁵.

É nítido, porém, que enquanto a descentralização alivia os encargos da União, ao mesmo tempo aumenta os gastos dos entes federados parciais, isso porque grande parte da arrecadação dos tributos nacionais se concentra no poder central e de forma desigual, os Estados e Municípios, recebem mais atribuições do que receitas dentro da federação.

Frente ao exposto, é possível compreender que o impacto da crise nas finanças públicas, a partir de 2015, afetou diretamente os Municípios, que passaram a reivindicar por maiores repasses de recursos, exigindo através da reformulação do pacto federativo, a maior descentralização da receita tributária por parte da União⁴⁶.

Germano Rigotto, em artigo publicado em 2015, já abordava o tema referente ao Federalismo Brasileiro:

Nosso sistema, na forma em que se encontra, não tem mais eficiência. Essa que é a grande verdade. As responsabilidades de cada ente e os respectivos financiamentos não estão clara e equilibradamente estabelecidos. Quem faz o que e de onde vem o dinheiro? Em relação a quase todas as atividades, essa resposta será dúbia, complexa ou até mesmo inexistente. Há sempre sobreposição ou ausência do aparato estatal, mas quase nunca uma clareza de funções e recursos.

Vejamos o que ocorre agora. Há um perigoso desajuste das contas públicas federais. Por erro de gestão fiscal, sem dúvida. Mas esse problema, que poderia ser apenas do ente nacional, automaticamente se transporta para os mais recônditos lugares do país. Diversos estados estão financeiramente desequilibrados. Muitas categorias em greve. Eles mesmos não conseguiram construir sua sustentabilidade, também é verdade. Mas não é menos verdadeiro que a relação com a União é muitas vezes perniciososa para o ente que fica no meio do caminho. Em relação aos municípios, não é diferente – senão até mais grave. Aquele que é o poder mais próximo da comunidade funciona, em nosso sistema federativo, infelizmente, como mero coadjuvante – embora não seja na vida real. A matéria federativa é constitucional. Mudar exige, portanto, de uma reforma estruturante. Mas isso não impede que, desde logo, os entes tomem suas iniciativas e façam mudanças que dependem de sua própria articulação. Quando não, são simples medidas de ajuste. Note-se no caso da União. Está caindo de madura a oportunidade

⁴⁵ LOVATO, Luiz Gustavo. Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1003, 31 mar. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8179>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

⁴⁶ OLIVEIRA, Patrícia. **Governadores e prefeitos pediram novo pacto federativo**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/28/governadores-e-prefeitos-pediram-novo-pacto-federativo>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

para propor uma redução equilibrada do aparato estatal, especialmente no que concerne aos cargos de confiança. Não por ideologia, mas por necessidade. Diante de uma crise como essa, fechar pelo menos dez ministérios seria uma sinalização importante tanto para a sociedade quanto para o mercado. A diminuição do custeio da máquina pública ainda é uma tarefa em aberto⁴⁷.

Assim, se observa, a partir do no texto destacado, que, de fato, no Brasil, os desequilíbrios financeiros nas contas públicas municipais são originários do Pacto Federativo, pois, a partir, do momento em que a União centraliza grande parte da arrecadação de recursos, ocorre um desequilíbrio nas relações entre as unidades federativas.

Quanto a necessidade de reestruturação do atual modelo de Pacto Federativo, Felipe Gabriel Schultze assegura:

É visível que há problemas de recursos e que se solicita no congresso nacional um novo pacto federativo, ou seja, conclui-se que o federalismo para se transformar em perfeita solidariedade e cooperação entre entes federados tem necessidade de ajustes, porém sua estrutura e seus pilares já estão montados desde a proclamação da República, e com maior suporte democrático na Constituição vigente.
[...] O federalismo descentralizado é a forma mais eficaz para atingirmos a correta prestação de serviços com as instituições sólidas do executivo, legislativo e judiciário, em um estado democrático de direito que visa a igualdade social, a sustentabilidade, o respeito à diversidade entre as regiões, a tolerância, as relações interculturais e as liberdades individuais. A capacidade de adaptação do Estado está relacionado a questão da evolução natural das sociedades⁴⁸.

É possível verificar, diante do exposto, que a revisão e reestruturação do atual modelo de Pacto Federativo se constituem em uma questão de evolução natural do Estado e de seu povo. E que, para a execução de serviços públicos de qualidade, é necessária a partilha justa do bolo tributário, garantindo assim, o equilíbrio financeiro dos Municípios.

Nesta linha, também é possível extrair que a reestruturação do Pacto Federativo, reclamado faz décadas pelos Municípios, é simples. Inicialmente, devem ser redefinidos os encargos para, em seguida, redistribuir os recursos necessários

⁴⁷ RIGOTTO, Germano. **Federalismo Falido**. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/federalismo-falido/>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

⁴⁸ SCHULTZE, Felipe Gabriel. **Federalismo no Sistema Constitucional Brasileiro**. Disponível em: <https://wfelipesc.jusbrasil.com.br/artigos/338580863/federalismo-no-sistema-constitucional-brasileiro>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

para dar conta às atribuições recebidas. Além de projetar em longo prazo as estratégias de gastos públicos ordenados.

2.8 REFORMA FISCAL

A Constituição Federal de 1988, em um sistema de repartição de competências, busca realizar o equilíbrio federativo, enumerando os poderes da União, nos arts. 21 e 22, conferindo poderes aos Estados no art. 25, § 1º e atribuindo aos Municípios competências, no art. 30 e com a possibilidade de delegação no art. 22, parágrafo único.

Em suma, os arts. 23 e 24 da CF/88 tratam das competências partilhadas (concorrentes) entre os Entes Federal, Estadual e Municipal. Já os arts. 21 a 32, tratam dos respectivos encargos pelos quais são responsáveis definidos pelo atual modelo federalista.

Quanto as competências concorrentes previstas na CF/88, a maioria dos serviços públicos sociais, são comuns aos três níveis. Esta divisão institucional de trabalho, compartilhada dentre as Unidades Federativas, sinaliza que o federalismo brasileiro tem um caráter cooperativo. Porém, na prática, existe grande distância entre a previsão legal e a sua aplicação.

A implementação de políticas públicas quase inexistente, principalmente devido à enorme desigualdade financeira entre os Municípios.

Segundo explica Maria Fernandes Caldas:

A União detém a maioria de competências exclusivas, mas, em compensação, no âmbito das competências concorrentes, a Constituição atribuiu para os três níveis de governo responsabilidades comuns, especialmente na prestação dos serviços públicos, e neste ponto reside uma das maiores críticas ao atual modelo federativo brasileiro, pois, para haver cooperação, é preciso garantir autonomia e igualdade de condições para que seja mantido o equilíbrio de interesses entre os entes participantes, assim como são necessários mecanismos que estimulem a cooperação entre os entes. Nada caracteriza mais fortemente o Brasil do que a enorme desigualdade entre municípios, estados e regiões. Agravadas pela ausência de mecanismos de coordenação e de cooperação, ao contrário de práticas colaborativas, o que se fortaleceu no país foram as estratégias de competição entre entes federados⁴⁹.

⁴⁹ CALDAS, Maria Fernandes. **O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento**. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, janeiro/ junho 2016, p. 53 a 74. ISSN 2358-4556. Disponível em:

Assim, é facilmente possível a percepção de que o modelo de federação descentralizada necessita de ajustes, em especial quanto à definição clara das responsabilidades entre as esferas de poder, a fim de evitar o colapso das contas públicas.

Enquanto a União permanece com grande parte dos recursos arrecadados, os Estados e Municípios recebem apenas pequenos percentuais da arrecadação para fazer frente às despesas, que deveriam ser igualmente partilhadas entre todos os Entes Federativos conforme previsto constitucionalmente e que, na prática, não ocorre, causando, desta forma, o evidente desequilíbrio financeiro dos entes Municipais.

Para corrigir estes impasses, inicialmente, o governo federal precisa pôr fim à sequência de rombos nas contas públicas brasileiras. O primeiro passo, para frear os gastos públicos já foi dado com a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016⁵⁰, que limita por 20 anos os gastos públicos.

A partir de 2018, as despesas federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada no período de 12 meses. Assim, a inflação a ser considerada para cálculo do reajuste dos gastos públicos federais em 2019, por exemplo, será a medida entre julho de 2017 e junho de 2018, cujo percentual é expresso a partir do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)⁵¹.

Nesta linha, após controlar o aumento desenfreado da despesas públicas, a próxima incumbência a ser executada é a reestruturação do Pacto Federativo, a partir da realização de uma Reforma Fiscal, que deverá definir sistematicamente quem é o Ente Federativo responsável pelas despesas básicas da população.

O governo federal muitas vezes cria encargos aos Entes Federativos sem indicar exatamente a origem dos recursos, prejudicando ainda mais a situação financeira dos Estados e Municípios.

<<http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/O-Federalismo-Brasileiro-e-suas-implicacoes-na-Politica-Urbana-Notas-a-partir-do-caso-do-Programa-de-Aceleracao-do-Crescimento.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

⁵⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 31 mar. 2018.

⁵¹ CÂMARA NOTÍCIAS. Promulgada emenda constitucional do teto dos gastos públicos. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/521413-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-DO-TETO-DOS-GASTOS-PUBLICOS.html>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

Nesse sentido:

Um sistema federativo onde os entes federados não têm autonomia econômica, e conseqüentemente política e administrativa, e ao mesmo tempo lhe são cobrados os serviços de Estado, senão é a maior, figura entre os maiores problemas que a nossa nação deve superar⁵².

A partir de então, a tarefa do governo é bem mais ampla. Deverá esclarecer claramente de quem é a responsabilidade de suprir as despesas com saúde, educação e segurança.

Nesta tentativa, a legislação brasileira estabeleceu os limites constitucionais mínimos de investimentos públicos com saúde e educação. As regras relativas à saúde estão enunciadas nos incisos do art. 198 da CF/88. A Constituição, preconizou um regime de cooperação entre União, Estados e Municípios, segundo o qual as três esferas devem agir em concurso e de forma solidária e complementar uma a outra. Nestes termos, a cooperação dispõe no sentido de que o atendimento básico à população seja realizado plenamente pelos Municípios, cabendo aos Estados às questões de alta complexidade e à União a gestão do sistema⁵³.

A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012⁵⁴, foi editada com o objetivo de regulamentar o §3º do art. 198 da CF/88, que determina edição de lei complementar para tratar dos limites mínimos a serem aplicados anualmente pelas três esferas de governo em ações e serviços públicos de saúde; estabelecer critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde⁵⁵.

⁵² JORNAL GGN. **A divisão dos recursos federais e a sua injusta distribuição**. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/fora-pauta/a-divisao-dos-recursos-federais-e-a-sua-injusta-distribuicao>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

⁵³ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2017, p. 591.

⁵⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 141**, de 13 de Janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

⁵⁵ VASCONCELOS, Clever. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 734.

Desta forma, a União ficou obrigada a aplicar o valor mínimo referente aos investimentos do ano anterior mais o percentual correspondente à variação nominal do PIB. Os Estados e Distrito Federal, por sua vez, devem aplicar 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos de suas competências e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, a e II, da CF/88. Já os Municípios, aplicarão, anualmente, 15% da arrecadação de impostos que lhe cabem, e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea b do inciso I do caput e o §3º do art. 159, da Constituição Federal⁵⁶.

No entanto, é possível observar que, na saúde pública, a relação entre os entes federativos não possui hierarquia ou subordinação. O que existe é uma tentativa de gestão compartilhada.

De destacar:

No SUS, a União coordena os sistemas de saúde de alta complexidade e de laboratórios públicos, bem como planeja e fiscaliza o sistema em todo o país. Já os 26 governos estaduais devem criar as próprias políticas e ajudar na execução das metas nacionais. As secretarias estaduais gerenciam os hemocentros e os hospitais de atendimento complexo da região, que realizam tratamentos especializados e de alto custo, como transplantes. Os 5.570 municípios são obrigados a garantir os serviços de atenção básica à saúde, como postos de saúde, prontos-socorros e pequenos hospitais, para atendimentos e cirurgias simples. As prefeituras podem criar políticas próprias e organizar e controlar laboratórios, hemocentros e hospitais de atendimento de alta complexidade. No caso do Distrito Federal, as competências estaduais e municipais são acumuladas. Desde o Pacto pela Saúde, de 2006, o prefeito assina um termo de compromisso onde assume integralmente as ações e os serviços de saúde do município, acertando parcerias com prefeituras da região para garantir o atendimento da população, por exemplo, em procedimentos de maior complexidade que não possam oferecer⁵⁷.

Diante do exposto, cabe ressaltar que se é a União a detentora de quase setenta por cento (70%) dos tributos arrecadados, é ela quem deveria arcar com as despesas nas atividades básicas da população⁵⁸. Porém, não é o que ocorre. Quanto ao piso de gastos para a saúde, é de enfatizar que não há restrição caso o valor

⁵⁶ VASCONCELOS, Clever. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 734-735.

⁵⁷ RESGATE da Federação: Congresso lidera soluções pelo pacto federativo. Em discussão! Em discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal, n. 26, p. 29, set. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/EmDiscussao_2015_26_PactoFederativo_WEB%20(1).pdf>. Acesso em: 31 mar. 2018.

⁵⁸ JORNAL GGN. **A divisão dos recursos federais e a sua injusta distribuição**. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/fora-pauta/a-divisao-dos-recursos-federais-e-a-sua-injusta-distribuicao>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

investido pelas esferas públicas ultrapasse o percentual mínimo estabelecido. Assim, enquanto que o governo federal investe o mínimo constitucional, os Entes locais são obrigados a arcar com valores superiores ao percentual estabelecido, por estarem localizados mais próximos à população.

No caso da educação, a regra de investimentos está disposta no art. 212 da CF/88, que obriga a aplicação de, no mínimo, dezoito por cento (18%) pela União e vinte e cinco por cento (25%) pelos Estados e Municípios da receita resultante de impostos, inclusive proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino⁵⁹.

Portanto, também na área da educação, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizaram-se em regime de colaboração entre seus sistemas de ensino, conforme art. 211 da CF/88, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Neste sentido, também, pode ser citado, outro exemplo de norma editada pela União que comprometeu fortemente os orçamentos dos Entes federativos parciais: a edição da Lei nº 11.738, de 16 de Julho de 2008⁶⁰, que instituiu o piso salarial profissional nacional. Esta norma obrigou os Estados e Municípios a reajustar os professores com formação em nível médio de acordo com o Piso Nacional, sem indicar a fonte de recurso para realização deste pagamento.

Ocorre que, com o passar do tempo, o índice de reajuste tem sido muito elevado obrigando Estados e Municípios a ultrapassar o índice limite previsto constitucionalmente de 25% da receita própria. Enquanto que os repasses federais são insuficientes para suportar a despesa orçamentária.

Por fim, a segurança pública é outra área, fortemente afetada com a falta de repasses de recursos públicos federais.

Neste sentido, é possível referir:

O parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição diz que a segurança pública é dever do Estado e deve ser exercida pelas polícias Federal, Rodoviária Federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares. Ou seja, envolve na

⁵⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2017, p. 602.

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 11.738**, de 16 de Julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

tarefa órgãos federais, estaduais e municipais. Integrar e articular essas diversas forças é um dos principais desafios na área⁶¹.

Em se tratando de financiamento do setor de segurança pública, a maior parte dos investimentos atuais é realizada pelos Municípios, por estes estarem localizados junto à população. Em geral, os Municípios gastam praticamente todas suas receitas com verbas de custeio, não restando recursos para fazer investimentos em obras públicas, escolas, postos de saúde⁶², etc.

Por certo, se a União pretende que o ente mais próximo da população seja o responsável pelo pagamento da conta das despesas de saúde, educação e segurança, terá que, urgentemente, reformular a divisão do bolo tributário dando maior autonomia financeira aos Estados e Municípios.

Neste sentido, o pacto Federativo, estabelecido pela CF/88, apresenta, entre os arts. 145 a 162, os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional, que definem as espécies de tributos, as competências para a instituição de tributos, bem como a repartição das receitas tributárias entre os entes federados.

A Constituição Federal outorgou aos Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o poder de criar, modificar ou extinguir os tributos, por meio de lei, de acordo com os critérios estabelecidos.

⁶¹ RESGATE da Federação: Congresso lidera soluções pelo pacto federativo. Em discussão! Em discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal, n. 26, p. 29, set. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/EmDiscussao_2015_26_PactoFederativo_WEB%20(1).pdf>. Acesso em: 31 mar. 2018.

⁶² NEVES, Marcelo Fidalgo. **Federalismo Fiscal e as Transferências Voluntárias**. Disponível em: <<https://mfidalgon.jusbrasil.com.br/artigos/339154451/federalismo-fiscal-e-as-transferencias-voluntarias>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

3 DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

A Constituição Federal do Brasil tem, conforme art. 3º, por objetivos fundamentais a serem realizados pelo Estado, inicialmente, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e por fim; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em outras palavras, o Estado estabeleceu as diretrizes de um sistema tributário nacional com o objetivo de garantir renda própria para exercer autonomia política, administrativa para, assim, alcançar os fins sociais estabelecidos.

De acordo com a ESAF (Escola de Administração Fazendária), a estrutura hierárquica das leis do Sistema Tributário Nacional pode ser definida da seguinte forma:

Pode-se ilustrar a hierarquia da legislação tributária nacional como um edifício projetado em forma de uma pirâmide, cujo ápice é a Constituição Federal. Em um andar abaixo estão as Leis Complementares, dentre estas, o Código Tributário Nacional (CTN), que contém as normas gerais aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, pertinentes aos tributos, fixando os fatos geradores e seus principais aspectos.

Descendo mais um andar no edifício tributário, estão as normas ordinárias que constituem as Leis Ordinárias (da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dependendo da competência tributária), que criam os tributos, viabilizando os princípios e regras estabelecidos nos níveis hierárquicos superiores, estabelecendo detalhadamente as obrigações e os direitos dos contribuintes.

Finalmente, vêm os atos legais chamados executórios (porque tornam exequíveis as leis ordinárias), como os Decretos (expedidos pelos chefes dos Poderes Executivos), as Portarias (expedidas pelos ministros e secretários de Governo), as Instruções Normativas, Ordens de Serviços, etc. (expedidas pelos chefes das repartições). São denominados atos legais, porque não podem dispor diversamente do previsto nas leis⁶³.

A existência de hierarquia de normas tributárias é imprescindível para seja estabelecida uma ordem. A Constituição Federal atribui a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a prerrogativa de instituir tributos de acordo com a

⁶³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Função social dos tributos / Programa Nacional de Educação Fiscal. 5. ed., Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/pasta-def/cadernos-pedagogicos-versao-2014/caderno-3/view>. Acesso em: 09 abr. 2018.

competência tributária. Logo, cada unidade federativa, ciente de sua função, otimiza os processos e evita desperdício de tempo com algo que não é de sua competência.

Nesse sentido, o art. 145 da CF/88 preceitua que os entes políticos poderão instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria de forma autônoma, com leis editadas pelo Poder Legislativo da esfera correspondente: municipal, estadual ou nacional, isto, é, a Constituição Federal autoriza os Entes Federados a estabelecer a cobrança através de lei específica.

3.1 DOS TRIBUTOS

Não há conceituação de tributo na atual Constituição Federal, sendo que supre esta lacuna a Lei n° 5.172/66⁶⁴ - Código Tributário Nacional - art. 3º: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Nessa linha, o Código Tributário Nacional, em seu art. 5º, segue a teoria da Tripartição⁶⁵ (impostos, taxas e contribuições de melhoria). No entanto, a doutrina não é unânime na classificação das espécies de tributos. Tanto é verdade que a própria Constituição Federal admite a classificação das espécies de tributos pela teoria da Pentapartição⁶⁶:

- a) Impostos; (CF, art. 145, I, 153,154,155 e 156);
- b) Taxas; (CF, art. 145, II);
- c) Contribuições de Melhoria; (CF, art. 145, III);
- d) Empréstimos Compulsórios (CF, art. 148)
- b) Contribuições Sociais ou parafiscais (CF, arts. 149, caput, 149-A, 194, 195 e 240).

Cabe ressaltar que a tarefa de conceituar as espécies tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria) será realizada somente a partir de doutrina

⁶⁴ BRASIL. **Lei n° 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 09 abr. 2018.

⁶⁵ VICTORIO, Hugo Cabral. **Classificação dos tributos em espécie**. Disponível em: < http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15071>. Acesso em: 09 abr. 2018.

⁶⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 889.

específica sobre o tema e da definição expressa no Código Tributário Nacional, já que não há tal definição na Constituição Federal/88.

Neste sentido, o artigo 16º do CTN define imposto como “o tributo cuja obrigação tem, por fato gerador, uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

É importante destacar que fato gerador, segundo, José Afonso da Silva é “a situação que dá origem a obrigação de pagar a importância pecuniária correspondente”⁶⁷.

Já o art. 77 do CTN, trata a taxa como um tributo “que tem como fato gerador o exercício regulador do poder de polícia, ou a utilização efetiva e potencial, de serviço público específico e divisível”.

Por sua vez, a contribuição de melhoria, de acordo com 81º do CTN, é um tributo cobrado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para fazer face à valorização de imóvel que tenha sofrido acréscimo de valor a partir de obra pública realizada.

Nesta sequência, os empréstimos compulsórios, conforme preceitua o art. 148 CF/88, somente poderão ser instituídos pela União para atender situações extraordinárias, tais como calamidade pública, guerra externa ou sua iminência e/ou investimento público de caráter relevante, sendo que seus recursos são vinculados às despesas que lhe deram origem.

E finalmente, as contribuições especiais ou parafiscais, que são de prerrogativa exclusiva da União, de acordo com o art. 149 CF/88, *caput*.

As contribuições parafiscais são assim denominadas porque a criação do tributo é feita por um ente, enquanto que a arrecadação e fiscalização são realizadas por outro⁶⁸.

Assim, as contribuições, desdobram-se em:

- a) contribuições sociais da Seguridade Social: (CF, arts. 194 e 195);
- b) contribuições de interesse de categorias profissionais: (CF, arts. 149 e 240).

Por exemplo, OEA e CREA;

- c) contribuições de intervenção no domínio econômico: (CF, art. 149). Por exemplo, o CIDE.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. rev. e atual/até a Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 720.

⁶⁸ MESSA, Ana Flávia. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 2016, p. 461.

É de destacar a exceção, no tocante à Contribuição de Iluminação Pública (CIP) instituída pela Emenda n. 39, de 19 de dezembro de 2002, que acrescentou o art. 149-A à Constituição Federal, permitindo que os Municípios e o Distrito Federal efetuassem a cobrança da Contribuição de Iluminação Pública (CIP) através da fatura de energia elétrica.

Os Entes Federados estão autorizados a legislar concorrentemente sobre o Direito Tributário, conforme dispõe o art. 24, I da CF/88. Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem produzir normas jurídicas e instituir tributos que incidam sobre fatos geradores, previstos constitucionalmente.

A essa autorização dá-se o nome de Competência Tributária.

3.2 DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Após definir quais são os tributos que podem ser cobrados e for feita a distinção entre suas espécies é essencial avaliar quem pode, efetivamente, realizar a cobrança desses tributos.

Nesse sentido, cabe destacar a opinião de Anis Kfourir Jr.:

[...] a estrutura da República Federativa do Brasil é composta pela União, Estados Distrito Federal e Municípios, sendo todos autônomos. Entretanto, para que essa autonomia seja verdadeira, o Constituinte de 1988 outorgou, a cada um destes entes, determinados tributos próprios, para que eles pudessem fazer frente às suas despesas. A essa outorga denomina-se “competência tributária”⁶⁹.

Eduardo Marcial Ferreira Jardim também anota que “Competência Tributária é a aptidão para legislar sobre matéria tributária. É o meio pelo qual o constituinte outorgou às pessoas políticas a faculdade de versar leis sobre tributação”⁷⁰.

É, ainda, Luciano Amaro, por sua vez, quem explica que competência tributária é:

[...] a aptidão para criar tributos - da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Todos têm, dentro de certos limites, o poder de criar determinados tributos e definir seu alcance, obedecidos os critérios de partilha de competência estabelecidos pela Constituição. A competência

⁶⁹ KFOURI JR. Anis. **Curso de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 123.

⁷⁰ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 266.

engloba, portanto, um amplo poder político no que respeita a decisões sobre a própria criação do tributo e sobre a amplitude da incidência, não obstante o legislador submetido a vários balizamentos⁷¹.

Os artigos 153, 155 e 156, da CF/88, definem as competências tributárias privativas em relação aos impostos federais, estaduais e municipais, respectivamente.

Alexandre de Moraes esclarece que o princípio básico para a distribuição de competências entre as entidades federadas é o princípio da predominância do interesse. Desta forma, cabe à União questões de predominância do interesse geral, enquanto que, aos Estados, referem às matérias de interesse regional e aos Municípios estão vinculados os assuntos de interesse local. O Distrito Federal, no caso, acumula as competências estaduais e municipais⁷².

Nesse sentido, o art. 153 da Constituição Federal de 1988, estabelece que é de competência da União instituir os seguintes impostos: importação de produtos estrangeiros (inciso I); exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (inciso II); renda e proventos de qualquer natureza (inciso III); produtos industrializados (inciso IV); operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (inciso V); propriedade rural (inciso VI); grandes fortunas, nos termos de lei complementar (inciso VII).

Conjuntamente, o art. 155, da CF/88, dispõe sobre a competência dos Estados e do Distrito Federal para instituição dos seguintes impostos: transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (inciso I); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (inciso II); propriedade de veículos automotores (inciso III).

Igualmente, o art. 156, da Carta Federal, trata da competência dos Municípios para instituir os seguintes impostos: propriedade predial e territorial urbana (inciso I); transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos e sua aquisição (inciso II); serviços de qualquer natureza, não compreendidos nos art. 155, II, definidos em lei complementar (inciso III).

⁷¹ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 117-118.

⁷² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 312.

Nessa ordem de ideias, Luciano Amaro destaca que “o produto da arrecadação de determinados tributos, instituídos por certo ente político, não é por este apropriado, ou não é por ele totalmente apropriado, mas partilhado com os outros entes políticos”⁷³.

Desse modo, a responsabilidade de arrecadar o tributo é exclusivo do ente titular da competência tributária outorgada constitucionalmente. Porém, o montante arrecadado não lhe pertence integralmente, pois deverá ser partilhado.

3.3 A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E O FEDERALISMO COOPERATIVO

A República Federativa do Brasil, com o intuito de proporcionar autonomia financeira aos Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), para que pudessem atender aos seus dispêndios, estabeleceu, além das competências tributárias para instituir tributos, também critérios para a repartição da receita de natureza tributária⁷⁴.

É importante notar que a repartição das receitas tributárias, regulamentada pela Constituição Federal, é consequência da adoção de um modelo de federalismo cooperativo, que estabelece o inter-relacionamento produtivo e financeiro entre os Entes Federados⁷⁵.

Eduardo Sabbag anota que “a repartição de parte da arrecadação tributária, entre os entes políticos tributantes, é o meio de garantia da autonomia política dos entes federados, que restarão inexistentes se divorciadas da autonomia financeira”⁷⁶.

Por oportuno, convém registrar que a repartição das receitas tributárias está prevista entre os arts. 157 a 162 do texto constitucional, conforme disposição expressa na Seção VI do Capítulo I – “Do Sistema Tributário Nacional”.

No entender de Eduardo Marcial Ferreira Jardim:

⁷³ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 383.

⁷⁴ KFOURI JR. Anis. **Curso de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 138.

⁷⁵ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2017, p. 548.

⁷⁶ SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 78.

Há duas formas de compartilhamento de receitas tributárias. A primeira é aquela em que uma pessoa constitucional recebe diretamente uma receita de tributo situado no âmbito de competência de outra pessoa. Por exemplo, o imposto sobre a renda, tributo federal por excelência, tem suas receitas retidas na fonte pelos Estados ou pelos Municípios em relação ao pagamento de seus servidores. A segunda modalidade de repasse é aquela em que uma pessoa tributante distribui para outra uma parcela do valor recebido de seu próprio tributo. O art. 159, I, por exemplo, determina que a União deve repassar aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios o percentual de 49% das receitas de impostos sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados⁷⁷.

Outrossim, ainda Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior complementam:

Em primeiro lugar, foram atribuídos aos Estados e ao Distrito Federal os valores respectivamente arrecadados, inclusive com relação a suas autarquias e fundações, com o imposto de renda e proventos de qualquer natureza retido na fonte. Ademais, qualquer imposto extraordinário criado pela União, no exercício da competência deferida pelo art. 154, I, da Carta Magna, deve ter vinte por cento de sua arrecadação destinada aos Estados e ao Distrito Federal. Por outro lado, tal qual aos Estados e ao Distrito Federal, foram atribuídos aos Municípios os valores respectivamente angariados, inclusive junto a suas autarquias e fundações, com o imposto de renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte. No mesmo caminho, pertencem aos Municípios cinquenta por cento dos valores arrecadados pela União com o imposto territorial rural, relativamente aos imóveis nele situados, bem como cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios. Por fim, devem ser atribuídos aos Municípios vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do ICMS, sendo que esses valores deverão ser creditados em obediência aos seguintes critérios: a) três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas a circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios. b) até um quarto, segundo lei estadual, no caso de Territórios, Lei Federal⁷⁸.

De outro lado, o art. 159 da CF/88 instituiu os denominados fundos de participação, que estabelecem que 49% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados sejam destinados conforme segue:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento (21,5%): Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

⁷⁷ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 273.

⁷⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2017, p. 549-551.

- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento (22,5%): Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento (3%): Para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região;
- d) um por cento (1%): Fundo de Participação dos Municípios que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.
- e) um por cento (1%): Fundo de Participação dos Municípios que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano.

Por fim, Eduardo Marcial Ferreira Jardim aponta, resumidamente, a forma de partilha das receitas tributárias:

Os Estados e o Distrito Federal arrecadam para si o IR-Fonte, o qual estão incumbidos de promover a retenção e recebem repasses percentuais de receitas tributárias federais dos seguintes tributos: IR, IPI, IOF e CIDE. Outrossim, aos Municípios pertence integralmente o IR-Fonte por eles retidos e também uma porcentagem dos seguintes gravames: IR, IPI, IPTR, IOF, ICMS, IPVA e CIDE, cabendo a União a integralidade de seus tributos em geral, afora os repasses ora mencionados, além do repasse de 3% relativo à arrecadação do IR e do IPI, o qual é destinado a prover Fundos Regionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste⁷⁹.

3.4 O DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS

O Município, no entender de Hely Lopes Meireles, pode ser definido de três formas distintas:

Do ponto de vista *sociológico*, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. Sob o aspecto *político*, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, “c”). Na ordem *legal*, o Município Brasileiro é a pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair

⁷⁹ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 274.

obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, §6º)⁸⁰.

E Clever Vasconcelos, por sua vez, que explica que:

Os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno que dispõem de governo próprio e usufruem de autonomia (nos limites da Constituição Federal, os Estados-membros, o Distrito Federal e também os municípios gozam de autonomia política, financeira, legislativa e administrativa)⁸¹.

Durante o Império, a Constituição de 1824 transferiu quase todas as suas prerrogativas para as Províncias. Em procedimento similar, a República privilegiou os Estados-Membros, deixando de lado os Municípios. Os Entes Municipais somente tiveram sua autonomia reconhecida a partir da Constituição Federal de 1988⁸².

Hely Lopes Meirelles ratifica este posicionamento afirmando que, “de início a Constituição da República de 1988, corrigindo falhas das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1º e 18)”⁸³.

Nesse sentido, dispõe a ESAF (Escola de Administração Fazendária):

A Constituição Federal de 1988 transferiu aos municípios brasileiros a mais ampla autonomia política de sua história, ao lhes conceder o status de ente federativo, além de assegurá-los a transferência de outros impostos. Esta Constituição reconheceu o poder de auto-organização dos municípios e a reafirmação de um governo próprio, mediante o voto popular⁸⁴.

É inegável que a Constituição de 1988 descentralizou recursos tributários, promovendo, assim, importantes mudanças nas diretrizes de repartição de receitas tributárias, o que fortaleceu financeiramente os Municípios. Porém, o panorama das finanças municipais na época de 1988, não levaram em conta o grande aumento de encargos que foram colocados sob responsabilidade dos Entes locais.

⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. atual. Marcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 128.

⁸¹ VASCONCELOS, Cléver. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 455.

⁸² DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 91.

⁸³ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 45.

⁸⁴ NUNES, Marcos Antônio. Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, 2017, 6 (1): 11-20. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/149-1-285-1-10-20171018%20(1).pdf>. Acesso em: 13 abr. 2018.

Faz-se necessário considerar, também, que o ganho financeiro em favor dos Municípios impôs à União e os Estados uma busca de alternativas de compensação para a perda de receita; sendo assim, transferiram, gradualmente, parte de suas atribuições para os Governos municipais, sem a correspondente transferência de recursos⁸⁵.

Nessa continuidade, com o advento da Constituição de 1988, a transferência de percentual da receita tributária aos Municípios, inicialmente, era suficiente para o desempenho das atribuições constitucionais estabelecidas. Porém, ao longo do tempo, a situação social agravou-se, em contrapartida ao aumento de atribuições de responsabilidade da União e Estados, que foram transferidas aos Entes locais. Assim, os Municípios, ao longo do tempo, passaram a reivindicar a ampliação dos repasses ou transferências constitucionais, para garantir a realização de suas funções constitucionais, uma vez que a descentralização da execução das políticas públicas, trazida pela Constituição Federal de 1988, comprometeu os cofres públicos municipais⁸⁶.

Em todo o Brasil, a crise econômica, que assola o setor privado, vem obrigando os administradores a equilibrar as contas e cortar gastos. O reflexo da crise, já pode ser sentido, também, no setor público. Com a redução de arrecadação de tributos e a obrigatoriedade de manutenção dos serviços básicos à população, a União, os Estados e os Municípios também tentam equilibrar seus orçamentos para cumprir seus compromissos financeiros.

No entanto, são os Entes Municipais que vêm enfrentando maiores dificuldades financeiras. O repasse de encargos para os municípios é um problema antigo, que vem se agravando ano após ano. Existe um paradoxo entre os limitados recursos orçamentários dos Municípios e o aumento crescente de suas responsabilidades⁸⁷.

⁸⁵ BREMAEKER, François E. J. de. **O Município como Ente Governamental Autônomo**. Série de Estudos Especiais nº 72. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/293EFCCB-A6E9-EC6D-554DCAD9C89F5E6020032015101535.pdf&i=2747>. Acesso em: 13 abr. 2018.

⁸⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Função social dos tributos / Programa Nacional de Educação Fiscal. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/pasta-def/cadernos-pedagogicos-versao-2014/caderno-3/view>. Acesso em: 13 abr. 2018.

⁸⁷ PINTO, Luciano. Artigo: "Temer, não esqueça do Pacto Federativo". Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/artigos/artigo-temer-nao-esqueca-do-pacto-federativo/>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

Na prática, o que ocorre é a crescente elevação das despesas municipais em contrapartida às incertas receitas. O aumento constante e desordenado de encargos, muitos deles herdados da União e dos Estados, têm feito com que o custo de sua manutenção se avolume e fuja do controle dos Municípios. Entre desembolsos recorrentes dos entes locais podem ser citados, além daqueles ligados às áreas da saúde, educação, segurança, assistência social, também áreas como administração tributária, agricultura, comunicação, judiciário, trabalho e transportes⁸⁸.

Além da instabilidade econômica em que vive o país e a consequente diminuição na arrecadação de tributos, outro fator que contribui para o desequilíbrio no orçamento público municipal é o atual modelo de pacto federativo cooperativo. O federalismo cooperativo brasileiro, no tocante à repartição de competências e de recursos, vive uma crise de ineficácia⁸⁹.

Neste sentido, Antônio Vital complementa:

Em tempos de crise econômica, estados e municípios disputam com o governo federal pela divisão do dinheiro dos impostos. Prefeitos e governadores querem rediscutir o chamado pacto federativo, que é o conjunto de regras sobre quem faz o quê e com que fonte de arrecadação⁹⁰.

Outro desafio enfrentado Municípios diz respeito ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁹¹. Enquanto que a referida lei impõe severos controles quanto aos gastos públicos, impedindo que se efetuem montante de despesas superior aos de receitas, por outro lado os Municípios precisam aumentar suas receitas tributárias, cortar despesas e, ao mesmo tempo, dar conta das demandas dos munícipes.

⁸⁸ BREMAEKER, François E. J. de. **Pacto Federativo com Justiça Fiscal**. Série de Estudos Especiais nº 38. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/C40719F1-CC24-39D3-2FA202091C4A404C18032015110518.pdf&i=2725>. Acesso em: 13 abr. 2018.

⁸⁹ FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. Aspectos contemporâneos do federalismo brasileiro. **Revista Jurídica UNIARAXÁ**, Araxá, v. 14, n. 13, p. 17-40, 2010. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/39-132-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/39-132-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2018.

⁹⁰ VITAL, Antônio. **Pacto Federativo**. O que é e como funciona. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/amaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/503138-PACTO-FEDERATIVO-O-QUE-E-E-COMO-FUNCIONA-BLOCO-1.html/>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

⁹¹ BRASIL. **Lei Complementar Nº 101**, de 04.05.2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 abr. 2018.

Por certo, a necessidade de observância dos limites de gastos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para todos os Entes Federativos, deixa evidente que cada qual deveria assumir as suas obrigações, inclusive quanto aos encargos, que são transferidos para os Entes Locais, quando que estes efetivos gastos deveriam ser contabilizados à conta do Ente Federado de fato responsável⁹².

Por conseguinte, os Municípios se sentem forçados a cortar gastos que efetuam com os serviços de competência da União e dos Estados, com o propósito de adequação aos limites impostos pela LRF, enquanto que poderiam realizar importantes investimentos em obras públicas, a fim de beneficiar seus municípios.

A pressão sobre as finanças municipais é o motivo pelo qual, há bastante tempo, os Municípios vêm reclamando por um novo Pacto Federativo. A partir disso, o presente estudo propõe, como solução, para o reequilíbrio financeiro dos municípios brasileiros, a implementação de um novo Pacto Federativo, que defina especificamente as responsabilidades de cada esfera de Governo e a realização de uma ampla reforma tributária, que lhes garanta os recursos necessários para atender as necessidades básicas da população.

3.5 AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS FRENTE AO PACTO FEDERATIVO

A Constituição de 1988 tratou de disciplinar as regras relativas à ordem social. O novo texto constitucional trouxe importantes modificações, não só em relação à descentralização financeira e política em favor dos Estados e Municípios, mas, também, quanto à inclusão de direitos sociais que passaram a exigir uma postura mais ativa do Estado para garantir seu cumprimento.

Entre os direitos sociais, incluídos na nova Constituição, estão a saúde, a educação, a assistência social e a previdência⁹³.

Com a ampliação desses novos compromissos financeiros estatais, e a perda de receita por parte da União, em consequência à obrigatoriedade constitucional de

⁹² BREMAEKER, François E. J. de. **Pacto Federativo com Justiça Fiscal**. Série de Estudos Especiais nº 38. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/C40719F1-CC24-39D3-2FA202091C4A404C18032015110518.pdf&i=2725>. Acesso em: 13 abr. 2018.

⁹³ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A expansão das contribuições e o pacto federativo no contexto da crise fiscal. **Revista Consultor Jurídico**, 23 Ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-23/raquel-alves-expansao-contribuicoes-pacto-federativo>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

compartilhamento da arrecadação com Estados e Municípios, se tornou necessário buscar novas formas de captação de recursos.

Ocorre que, com o passar do tempo e como forma de compensação à queda de recursos disponíveis, a União transferiu parte de suas responsabilidades para os Estados e Municípios, sem a correspondente transferência de recursos e, ainda, passou a instituir contribuições sociais sem a necessidade de partilha com os outros Entes Federados⁹⁴.

De acordo com art. 195 da CF/88, a seguridade social passaria a ter financiamento feito pelas contribuições sociais, incluindo-se, neste montante, as contribuições previdenciárias incidentes sobre folha de salários e as contribuições incidentes sobre faturamento e o lucro das empresas. Porém, o art. 149 da CF/88 permitiu, também, a instituição de outras espécies de contribuições, tais como as destinadas ao custeio de outras atividades de cunho social, bem como as de intervenção estatal na economia e em setores de interesse de categorias profissionais e econômicas. Desde então, a arrecadação com contribuições sociais passou a aumentar de forma expressiva.

Até hoje, o governo central tem utilizado o art. 149 da CF/88, como base legal para autorizar a instituição de contribuições de intervenção econômica ou que possua finalidade social, destinando assim, ao seu orçamento fiscal os recursos arrecadados, ludibriando, os preceitos do art. 195 da CF/88, uma vez que as contribuições sociais deveriam integrar o orçamento autônomo da seguridade social e serem destinadas somente ao custeio da saúde, assistência social e previdência⁹⁵.

O Ministro Joaquim Barbosa fez menção às contribuições, na ADI 2.556, e ressaltou que a arrecadação das contribuições, por não contemplar partilha com os outros Entes Federativos, representa fuga ao Pacto Federativo:

Observou-se que a espécie tributária “contribuição” ocupa lugar de destaque no sistema constitucional tributário e na formação das políticas públicas. Espécie tributária autônoma, tal como reconhecida por esta Corte, a contribuição caracteriza-se pela previsão de destinação específica do produto

⁹⁴ BREMAEKER, François E. J. de. **Pacto Federativo com Justiça Fiscal**. Série de Estudos Especiais nº 38. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/C40719F1-CC24-39D3-2FA202091C4A404C18032015110518.pdf&i=2725>. Acesso em: 13 abr. 2018.

⁹⁵ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A expansão das contribuições e o pacto federativo no contexto da crise fiscal. **Revista Consultor Jurídico**, 23 Ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-23/raquel-alves-expansao-contribuicoes-pacto-federativo>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

arrecadado com a tributação. As contribuições escapam à força de atração do pacto federativo, pois a União está desobrigada de partilhar o dinheiro recebido com os demais entes federados⁹⁶.

Nesse contexto, não há dúvida alguma de que a União, com o objetivo de compensar as perdas de receita, em decorrência das regras de partilha, estabelecidas pela Constituição de 1988, criou um sistema de compensação, feito através da criação de contribuições especiais. Foi formado, assim, um paradoxo entre Pacto Federativo e descentralização fiscal. De um lado, o Estado Federal estabelece a descentralização de poder, a autonomia financeira e a partilha dos impostos entre Entes Federativos enquanto que, ao mesmo tempo, o Executivo, utilizando dos termos abrangentes, tais como “finalidade social” ou “intervenção estatal”, faz uso da arrecadação das contribuições para a realização de despesas de custeio.

Esta também é a posição de Raquel de Andrade Vieira Alves:

Não obstante, o que se tem observado na prática é um abuso na instituição de contribuições pela União através, basicamente: (I) do desvirtuamento da finalidade de suas receitas; (II) da instituição ou manutenção de contribuições, cujas finalidades não são ou já deixaram de ser atendidas; (III) da instituição de contribuições, cujo grupo beneficiado se confunde com toda a coletividade, rompendo com a lógica da solidariedade de grupo; (IV) da sua exigência com base em alíquotas absolutamente descoladas da realidade, ou a partir de bases de cálculo que não guardam relação com a finalidade almejada, padecendo de ausência de referibilidade; e (V) da desvinculação de parte de sua arrecadação das finalidades que justificaram a sua instituição, através da manutenção de um mecanismo originalmente criado para ser temporário⁹⁷.

Sob a ótica do Federalismo, está ocorrendo um grande desequilíbrio no sistema tributário nacional, não só pelo fato da União centralizar grande montante de recursos arrecadados, que deveriam ser partilhados, mas porque isso representa uma estratégia para não majorar tributos federais, que seriam compartilhados com Estados e Municípios.

Logo, quando o governo prefere instituir contribuições sociais ao invés de incrementar a arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos

⁹⁶ BRASIL. STF. Tribunal Pleno. **ADI nº 2556/DF**. Ministro Relator Joaquim Barbosa. Julgada em 13.06.12. DJ de 20.09.12.

⁹⁷ ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A expansão das contribuições e o pacto federativo no contexto da crise fiscal. **Revista Consultor Jurídico**, 23 Ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-23/raquel-alves-expansao-contribuicoes-pacto-federativo>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

industrializados, por exemplo, com o único objetivo de aumentar a receita tributária, ele está retirando boa parte dos recursos que seriam destinados aos outros entes federativos. Conseqüentemente, a União está descumprindo o Pacto Federativo e deixando, principalmente os Municípios, em sérias dificuldades financeiras.

Embora o sistema de arrecadação tributária tenha estabelecido competência exclusiva da União em instituir contribuições sociais, dentro de um contexto descentralizador, o modelo utilizado atualmente inverteu a matriz tributária nacional e desequilibrou a distribuição das receitas tributárias, prejudicando gravemente a essência do federalismo brasileiro⁹⁸.

3.6 AS DESONERAÇÕES FISCAIS E SEUS IMPACTOS NAS FINANÇAS MUNICIPAIS

Concomitante ao forte processo de ajuste fiscal com a retomada do crescimento da economia brasileira, o governo federal vem concedendo reduções e desonerações fiscais. Em 2018, as renúncias tributárias alcançarão o patamar de R\$ 283 bilhões, o que equivale a 3,97% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo dados da Receita Federal⁹⁹.

Por certo que as chamadas renúncias tributárias, ou seja, as perdas de arrecadação que o governo contabiliza ao reduzir tributos, são estratégias que impactam diretamente na redução do orçamento fiscal dos Municípios que, devido ao Federalismo Fiscal, se tornaram economicamente dependentes das transferências de recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que tem caráter redistributivo.

Por força do art. 159, I da CF/88, a União deve repassar aos Municípios o equivalente a 22,5% do produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, através do Fundo de Participação dos Municípios.

Para delinear uma melhor compreensão do tema, é necessário distinguir os conceitos de desoneração, renúncia e incentivos fiscais.

⁹⁸ VIEIRA, Lucas Pacheco. A partilha da receita das contribuições sociais entre todos os entes federados. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4391, 10 jul. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33352>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

⁹⁹ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/gastos-tributarios-2013-previsoes-ploa>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

O termo renúncia fiscal refere-se à desistência do direito de receber determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição. Neste caso, a renúncia fiscal somente pode ser concedida pelo Ente Federativo, que tem competência tributária para instituir tal tributo. Já a desoneração é a redução da carga tributária, com consequente renúncia de arrecadação. E, por fim, os incentivos são os benefícios fiscais empregados de forma individual, autorizados ou concedidos no âmbito da Secretaria da Fazenda competente. A obtenção do benefício é efetivada, por despacho da autoridade administrativa, na condição do requerente preencher os requisitos previsto em lei ou contrato para sua concessão¹⁰⁰.

Por certo, o Governo Federal, buscando minimizar o peso da carga tributária sobre empresas e pessoas físicas, lança mão dos artifícios supracitados para enfrentar as crises econômicas e também reestabelecer o crescimento da arrecadação. Ocorre que tais mecanismos diminuem consideravelmente os valores repassados aos Municípios, conforme destaca o texto abaixo:

O problema é que as desonerações de IPI e de Imposto de Renda têm impacto direto no Fundo de Participação dos Municípios (formado por 22,5% da arrecadação desses impostos). E as renúncias sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), incidente sobre a importação e a -comercialização de combustíveis — embora sendo um tributo federal —, são partilhadas entre os entes federados. Ou seja, as transferências da União aos municípios caem.

São renúncias fiscais para incentivar setores específicos da economia mais atingidos pelas crises, ou os que têm maior potencial para aquecer a economia, como no caso da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e eletrodomésticos e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para o crédito à pessoa física¹⁰¹.

Nessa continuidade, o economista e coordenador do Núcleo de Contas Regionais da Fundação de Economia e Estatística (FEE), Roberto Rocha, explica que:

¹⁰⁰ SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO MATO GROSSO. É preciso diferenciar desoneração de incentivos fiscais, diz Eder Moraes. Disponível em: < <https://sefaz-mt.jusbrasil.com.br/noticias/2053440/e-preciso-diferenciar-desoneracao-de-incentivos-fiscais-diz-eder-moraes>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

¹⁰¹ DESONERAÇÕES tributárias, como a redução de IPI, afetam os municípios, pois diminuem os valores repassados pela União ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Em discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal. Ano 4 - Nº 16 - julho de 2013. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/upload/201303%20-%20julho/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_julho_2013_internet.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

[...] as dificuldades enfrentadas pelos municípios em equilibrar as contas são resultado de um cenário que vem se agravando desde 2013. Segundo ele, as medidas de controle econômico têm sido dificultadas porque, além da redução das receitas próprias, os municípios têm uma grande dependência de recursos estaduais e federais. Rocha diz que é difícil falar dos municípios de forma generalizada, uma vez que cada um tem suas características e especificidades. Porém, o cenário que levou à crise é o mesmo. Desde 2013, problemas em âmbito federal interferiram diretamente na economia das cidades. Um deles é a desoneração dos municípios devido à diminuição da base de cálculo dos impostos, que gera redução na arrecadação federal. Quando o governo diminui o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por exemplo, ele arrecada menos e, conseqüentemente, o repasse será menor. “É um grande impacto”, avalia. No Rio Grande do Sul, a crise econômica também é conhecida e, na prática, fez com que diminuísse a circulação de produtos, provocando a queda na arrecadação do ICMS, por exemplo¹⁰².

O trecho abaixo relata, claramente, o prejuízo fiscal-tributário que a União causou aos Municípios ao criar e majorar tributos compartilhados com os outros entes federados, especificamente as contribuições sociais:

A Constituição Federal de 1988 estabelece como principal meio de financiamento do Estado as receitas tributárias. Em razão de sua organização federativa, tornou-se necessário instituir um modo de divisão das competências tributárias e do produto da arrecadação fiscal que garantisse plena autonomia política e administrativa a todos os entes federados. Todavia, atualmente a distribuição das receitas tributárias é absolutamente assimétrica, pois a maior parte dos recursos públicos oriundos da arrecadação está concentrada nos cofres da União. Dentre os motivos que levaram a este cenário está o fato de a União ter optado, a partir dos anos 1990, por expandir suas receitas através da criação e majoração de tributos que não são compartilhados com os outros entes federados, especificamente as contribuições sociais. A União deixou em segundo plano os impostos, que por determinação constitucional tem seu produto dividido com Estados e Municípios. Esta política tributária provocou um grave desequilíbrio no pacto federativo, uma vez que as receitas da União vêm crescendo sem que haja o compartilhamento adequado dos recursos com os Estados e Municípios. A consequência é um prejuízo significativo aos investimentos na área social pelos Estados e Municípios, pois é para essa seara que são destinados os valores arrecadados através das contribuições sociais. Diante deste quadro, que vem se agravando, é imperioso conjecturar sobre a possibilidade de partilha do produto da arrecadação das contribuições sociais entre todos os entes federados, ressalvando-se que esta reflexão decorre de uma escolha pragmática, vez que o ideal seria a extinção da maior parte das

¹⁰² DORNELES, Felipe; XAVIER, Mauren. **Municípios apertam os cintos por conta da crise**. Disponível em: <<http://correiodopovo.com.br/Noticias/Economia/2017/5/617630/Municipios-apertam-os-cintos-por-conta-da-crise>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

contribuições sociais acompanhada de proporcional elevação das alíquotas dos impostos para compensar as perdas orçamentárias¹⁰³.

Não há dúvidas quanto ao prejuízo que às isenções fiscais autorizadas pelo executivo causaram aos Entes federativos. Assim sendo, é possível constatar:

Os municípios de cada Estado da Federação dependem quase que exclusivamente do repasse dos recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, transferência constitucional de porcentagens dos principais e mais rentáveis impostos da União. Em virtude dos incentivos fiscais, o repasse do FPM vem sendo feito a menor aos municípios, sem previsão legal e em total afronta ao estabelecido pela Constituição Federal. Tais incentivos, como a desoneração do IPI não são ilegais, mas não podem prejudicar os municípios, devendo os repasses serem feitos de maneira integral. Se há uma previsão orçamentária estimando a receita a ser recebida pela União em cada exercício fiscal, tais valores devem ser considerados para o repasse do FPM. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que o repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode se sujeitar às condições previstas em programas de benefício fiscal, de modo que deve ser feito o repasse integral dos valores previstos na Constituição Federal. Vê-se, portanto, que a cota destinada a cada município componente da federação deve ser respeitada e repassada de forma integral, mesmo quando da concessão de incentivos federais. Assim, para que a autonomia política conferida aos entes federados pela Constituição Federal seja real e efetiva, é necessário preservar ou incentivar a sua autonomia financeira, sendo inadmissível que benefícios fiscais unilaterais prejudiquem receitas constitucionalmente garantidas aos municípios¹⁰⁴.

Em síntese, as renúncias tributárias representam importantes perdas na arrecadação federal e atingem, diretamente, os princípios do federalismo fiscal, que são temas cruciais para o atingimento do equilíbrio das finanças públicas em no país.

Para os Municípios, as receitas de tributos partilhados superam, muitas vezes, as próprias receitas tributárias, pois dependem dessas transferências intergovernamentais de recursos para compor a maior parcela de seus orçamentos e prestar serviços públicos de qualidade. No entanto, para o bom equacionamento das finanças públicas, é preciso que o Pacto Federativo funcione de forma a garantir que tanto Estados como Municípios garantam sua autonomia financeira.

¹⁰³ VIEIRA, Lucas Pacheco. Contribuições sociais e os entes federados. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4391, 10 jul. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33352>>. Acesso em: 28 maio 2017. Acesso em: 24 abr. 2018.

¹⁰⁴ VASCONCELOS, Ravi. **A Inconstitucionalidade da Desoneração do IPI em razão dos seus reflexos no Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Disponível em: <<https://ravivasconcelos.jusbrasil.com.br/artigos/187559856/a-inconstitucionalidade-da-desoneracao-do-ipi-em-razao-dos-seus-reflexos-no-fundo-de-participacao-dos-municipios-fpm>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

O Pacto Federativo brasileiro vem sofrendo distorções ao longo do tempo. Ao invés de preservar a autonomia dos entes subnacionais e descentralizar os recursos, o que está ocorrendo é exatamente o oposto. Os Municípios estão cada vez mais dependentes das transferências da União que, por ora, são imprevisíveis; em contrapartida, as despesas mensais evoluem constantemente. E, para dificultar ainda mais a situação financeira dos Municípios, o governo central tem permissão constitucional para a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados.

Em outras palavras, toda vez que for concedido um benefício fiscal em um tributo, que tem suas receitas partilhadas, haverá reflexos em toda a federação, uma vez que as receitas desses impostos são, em parte, transferidas a todos os demais entes da federação por meio dos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM).

Por fim, como forma de proteger os Municípios da carência de recursos, surge a necessidade de se reformular as regras do Pacto Federativo. É preciso retirar somente do Ente Local a responsabilidade pelos serviços públicos ou garantir recursos para que estes não comprometam todo o orçamento fiscal disponível, com o cumprimento de obrigações que são de responsabilidade de outros entes.

Posteriormente, é indispensável e urgente uma reforma tributária que modifique as regras de redistribuição da arrecadação de tributos concedendo aos Municípios o maior percentual do bolo tributário e que também estabeleça limites ao poder centralizador da União, vedando a possibilidade de criação de contribuições não passíveis de compartilhamento e a concessão de isenções fiscais de impostos partilhados com outros Entes Federativos.

3.7 REFORMA TRIBUTÁRIA

O tema Reforma Tributária nunca foi tão discutido e necessário como na atualidade. É inegável a conveniência de uma Reforma Tributária no Brasil que contemple a descentralização de recursos financeiros, bem como a repartição mais

justa e equacionada entre as unidades federativas mais próximas dos cidadãos, garantidoras da prestação de serviços públicos locais¹⁰⁵.

A Reforma Tributária está em pauta desde a tentativa de reforma constitucional de 1993. Porém, a discussão não apresentou grandes avanços. Certamente, o maior obstáculo reside no próprio modelo de federalismo brasileiro em vigor, que centraliza as receitas tributárias na União e, ao mesmo tempo, utiliza técnicas de cooperação e descentralização de atribuições com as outras unidades federadas¹⁰⁶.

Em síntese, os Municípios precisam de mais recursos para fazer frente às responsabilidades e atribuições previstas na Constituição e este é o principal motivo para a demanda de uma reforma tributária no país. Nessa perspectiva, o texto abaixo complementa:

Tendo em vista o valor final de todos os tributos arrecadados (cerca de R\$ 1,3 trilhão), 68% dessa quantia fica com a União, deste total, 58% vai para Brasília, 24% para os estados e 18% para os municípios.

Como consequência, a União aumenta ou cria tributos cuja arrecadação não é obrigada a ser dividida entre os entes subnacionais, como é o caso das contribuições sociais.

Os estados têm como fonte principal de recursos tributários o IPVA e o ICMS; os municípios, o IPTU e o ISS; e a União o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. O Distrito Federal acumula as competências dos Estados e Municípios.

Portanto, partindo do ponto em que de toda a arrecadação, sendo isso justo ou não, tem distribuição maior para quem mais precisa, muito dos impostos que você paga são direcionados para sustentar - por exemplo - o Norte e o Nordeste, onde há a maior concentração de baixa renda do Brasil¹⁰⁷.

Frente ao exposto, é possível observar que o sistema tributário nacional necessita, urgentemente, evoluir, modernizando a sua lógica de arrecadação que, atualmente, tanto prejudica o equilíbrio financeiro dos entes federativos.

Além do equivocado mecanismo de redistribuição de tributos no país, também é facilmente perceptível que o imposto pago não reverte em benefícios para o cidadão,

¹⁰⁵ SANTIN, Janaína Rigo. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **Rev. História: Debates e Tendências - História: Debates e Tendências** – v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 101-113. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5335/hdtv.15n.1.5279>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

¹⁰⁶ SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. **Rev. Sociologia Política**. Curitiba. 24 p. p. 110, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&tling=pt>. Acesso em: 03 Abr. 2018.

¹⁰⁷ BLOG STUDIO FISCAL. **A distribuição dos impostos frente ao Pacto federativo no Brasil**. Disponível em: <<http://franquiastudiofiscal.com.br/site/blog/distribuicao-dos-impostos-frente-ao-pacto-federativo-no-brasil>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

ou mesmo para a cidade que contribuiu com a receita tributária da União, além desta permanecer com a maior quantidade da receita tributária do país e, também, transfere percentuais maiores aos estados que apresentam menor arrecadação.

Por certo, percebe-se que o assunto Reforma Tributária é um tema divergente, que necessita de inúmeras discussões para atingir seu principal objetivo que é a descentralização da receita na União, enquanto os Municípios enfrentam as reais dificuldades para garantir os serviços básicos à população.

Neste sentido, Cláudio Leite Pimentel assevera:

Tramita no Congresso Nacional proposta de reforma tributária que visa, entre outros pontos, à melhor repartição da carga tributária entre os entes federativos; à simplificação na arrecadação dos tributos e na gestão dos tributos pelos contribuintes; à racionalização da carga tributária para atingir mais a renda. Hoje, a Federação contempla uma caótica carga tributária, que gera insegurança até mesmo para quem está pagando os tributos. Soma-se a isso que, na regulamentação da cobrança dos tributos, os entes federativos criam situações e implementam obrigações não previstas em lei. No setor público, há estruturas gigantescas de controle na arrecadação de tributos. A Receita Federal tem setor para gerir determinados tributos e outro para as contribuições previdenciárias. A União criou uma série de contribuições sociais para não ter de repartir o fruto desta arrecadação com estados e municípios. Este sistema tributário favorece a corrupção, pois, como os entraves e problemas são enormes na gestão tributária, há sempre quem se proponha a criar facilidades, quando não ocorre a busca de vantagens pela "compra de leis", conforme denunciado em operações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Tudo isso mostra a importância do debate sobre a reforma tributária. Uma nova ordem se impõe, na qual a sistemática de tributação seja racionalizada tanto para quem cobra quanto para quem paga. E, para que isso seja levado a efeito, não é necessário reinventar a roda, mas fazê-la girar. Não é possível que sejam cobradas contribuições sobre a folha de salários, já que isso onera a atividade produtiva e causa o desemprego; assim como a cobrança de pelo menos cinco tributos sobre o faturamento das empresas. Em conclusão: unificar os tributos e dividir a receita tributária entre a União e os demais entes federativos racionalizará a cobrança e o recebimento dos tributos, terminando com o que ocorre com o ICMS, que tem 27 legislações diferentes e gerando "guerra fiscal" entre os estados¹⁰⁸.

Em definitivo, é possível dizer que a reforma tributária ideal, para os Entes Locais, seria a ampliação da base de cálculo de tributos partilhados pela União, ou seja, além do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, acrescentar também as Contribuições Sociais na base de cálculo.

¹⁰⁸ PIMENTEL, Claudio Leite. Reforma tributária: tema que se impõe. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 05 de Mar. 2018. Opinião. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2018/03/opiniaio/614423-reforma-tributaria-tema-que-se-impoe.html>. Acesso em: 26 abr. 2018.

Esta seria uma solução justa para contrabalançar o desequilíbrio federativo causada pela concentração das receitas tributárias nos cofres da União, uma vez que as Contribuições Sociais não são partilhadas com os Municípios¹⁰⁹.

¹⁰⁹ BREMAEKER, François E. J. de. **Reforma Tributária: Vantagem ou Desvantagem para os Municípios?** Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/E2197D39-D92A-AA47-A921B9958CD4ACCE03102011094320.pdf&i=1543>. Acesso em: 13 abr. 2018.

4 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A palavra mudança é uma constante nos dias atuais. O recente cenário econômico, financeiro e político têm exigido, do setor público, a necessidade de inovar tanto quanto no setor privado. Esse processo de mudança organizacional enfatiza gestão pública e pressupõe a adoção de metodologias de trabalho e planejamento em longo prazo.

Nessa linha é imprescindível, para a melhor compreensão do presente estudo, estabelecer a diferenciação entre a Administração Pública e Privada e, posteriormente, definir a Gestão Pública e seus principais aspectos. A Administração pública é a própria função administrativa exercida através dos agentes públicos, que desempenham suas atividades na esfera Federal, Estadual ou Municipal, estritamente limitados ao que a lei permite ou autoriza, e têm como principal objetivo, trabalhar em benefício da coletividade, norteado pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, expressos no art. 37 da CF/88.

Em outras palavras, a administração pública segue regulamentos e normas, onde estão estabelecidos os limites de atuação do Estado. Em contrapartida, para a Administração Privada, é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe; existe, portanto, maior liberdade de atuação e flexibilidade em seus processos gerenciais¹¹⁰.

Nesta senda, cabe ressaltar que o conceito de gestão, sob a ótica da administração, é a aplicação da ciência da administração. Estabelece relação com o conjunto de recursos utilizados para a tomada de decisão e aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir a organização. Pode ser entendida como a competência do administrador em realizar atividades e ações de gestão. A Gestão pública diz respeito à competência necessária ao gestor público para captar as demandas da coletividade, priorizá-las e transformá-las em políticas públicas ou projetos de governo¹¹¹.

¹¹⁰ COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Dpto de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. p.76. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20O%20Publico%20e%20o%20Privado%20na%20Gestao%20Publica.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2018.

¹¹¹ REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Público ou Privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 59.

Denis Alcides Rezende assevera, ainda, que “a gestão pública requer os conceitos, preceitos e métodos da administração pública e da inteligência organizacional pública.

É orientada para a prestação de serviços públicos, seja como a administração direta ou indireta, sem a visão do lucro”¹¹².

Nesse sentido, o mesmo autor complementa:

Nas organizações públicas, a função produção ou serviços pode ser chamada de “serviços públicos”, sejam serviços específicos ou de governos (federal, estadual e municipal), e pode ser subdividida em: educação; saúde; segurança; transporte; abastecimento; esporte; social; cultura; habitação; meio ambiente; obras; turismo; entre outros. E a função comercial ou marketing pode ser chamada de “divulgação ou comunicação pública” e pode ser subdividida em: divulgação ou comunicação de informações públicas; sistema de imagem institucional; planejamento e gestão de marketing público; gestão de cidadãos; projetos de marketing social; gestão de contratos públicos ou de parcerias público-privadas; pesquisas e estatísticas. No governo federal, estadual e municipal, podem ser chamadas de funções públicas ou temáticas governamentais¹¹³.

Num segundo momento, esse processo de modernização e inovação no Setor Público, requer a adoção de um plano de trabalho escrito, pois devido à rotatividade de servidores, muitas vezes, os processos são perdidos e o desempenho da atividade fica prejudicado, pela perda de histórico.

É inegável a contribuição das metodologias de trabalho expressas, como forma de modernização do desempenho das atividades no Setor Público. São instrumentos necessários, que preservam dados, procedimentos e minimizam o tempo de desempenho das tarefas rotineiras e, ainda, podem vir a facilitar a comunicação dentro dos órgãos públicos.

Cassiane Vilvert, enfatiza:

A comunicação que acontece internamente é importante pois é ela que viabiliza a troca de ideias, o compartilhamento de conhecimentos, e o mínimo de colaboração que são necessários para que iniciativas inovadoras comecem a acontecer em uma instituição. Porém, nem sempre a comunicação dentro dos órgãos públicos funciona bem – e raras às vezes ela é uma prioridade. Quando isso acontece, em vez de facilitadora da inovação, a comunicação torna-se mais uma barreira na hora

¹¹² REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Público ou Privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 15.

¹¹³ *Ibid.*, p. 5.

de engajar servidores em ações para promover melhorias, mudanças e otimizações internas¹¹⁴.

Portanto, a utilização de metodologias de trabalho são meios que podem impactar positivamente, proporcionando melhorias tanto na comunicação entre gestores e servidores, quanto no desempenho do próprio trabalho beneficiando, assim, os cidadãos que buscam pelo serviço público.

Por fim, o planejamento é destacado como o terceiro ponto para concretizar o processo de modernização da Esfera Pública, ou seja, para evoluir é necessário utilizar meios que proporcionem identificar o cenário onde a organização está inserida e propor ações, mediante alteração do panorama atual.

Para Mauro Calixta Tavares o planejamento é:

Conjunto previamente ordenado de ações com o fim de alcançar-se posições futuras desejadas. Compreende o envolvimento de pessoas, a alocação de recursos e de procedimentos para o desempenho das ações e o estabelecimento de controle e avaliação necessários para estimar sua efetividade em relação ao que foi estabelecido. O planejamento é um processo para transformar o conhecimento em ação, com o suporte de recursos. Refere-se a um a estimativa de impacto que as ações adotadas no presente possam ter no futuro¹¹⁵.

Nessa acepção, o planejar significa simular de que forma as ações tomadas no presente irão refletir na organização, num cenário futuro. Na esfera pública, as questões políticas influenciam fortemente o planejamento.

Existe grande dependência política entre as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) e qualquer ato de gestão, numa destas instâncias, reflete diretamente no equilíbrio administrativo das demais. Ou seja, a gestão pública não só influencia na definição de objetivos, como também na disponibilização de recursos, principalmente orçamentários, para alcançá-los¹¹⁶.

¹¹⁴ VILVERT, Cassiane. **Ferramentas e metodologias para inovar no Setor Público**. Disponível em: <<http://www.wegov.net.br/ferramentas-metodologias-para-inovar-setor-publico/>>. Acesso em: 06 mai. 2018.

¹¹⁵ TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão Estratégica**. 2 ed. 4 reimpr. São Paulo: Atlas, 2008, p.68.

¹¹⁶ Idem.

4.1 PROJETOS E PROCESSOS DESCONTINUADOS

Partindo do pressuposto de que, no setor público, não há mais espaço para governantes sem preparo técnico, para gerir as finanças do Estado, e que o servidor público também precisa de qualificação para desempenhar, de forma adequada, suas atividades, é que se justifica a adoção de métodos e ferramentas de gestão que garantam a eficácia da prestação de serviços públicos e o atendimento das exigências dos cidadãos.

Nessa esteira de raciocínio, o trecho abaixo, demonstra o problema da descontinuidade administrativa e das políticas públicas, ao longo do tempo:

O setor público brasileiro por seu turno manteve-se fragmentado pelos diferentes governos que assumiam o poder, sem continuidade das políticas públicas que eram adotadas, nem objetivos traçados em longo prazo. Corroborando para a manutenção dessa situação, a estabilidade empregatícia fazia com que os servidores não fossem tão comprometidos com o trabalho, pois o risco de demissão era ínfimo¹¹⁷.

É irrefutável que a administração pública possua várias peculiaridades, que podem prejudicar a continuidade dos projetos em longo prazo. Uma delas é quanto à mudança constante dos gestores, devido ao processo eleitoral, além da troca de equipe administrativa ou, até mesmo, pela rotatividade de servidores efetivos.

Ao trazer à discussão da eficiência dos serviços prestados à coletividade, não resta dúvida de que a implementação de planejamento estratégico tem muito a contribuir com a esfera pública, pois é este indispensável para que as políticas e diretrizes aconteçam de forma lógica e coerentes, evitando o desperdício de tempo e dinheiro público.

Os planos de governo precisam ser elaborados de forma a estabelecer um vínculo com os projetos, já em andamento, da administração anterior e garantindo, desta forma, a continuidade dos serviços ou das obras que estão condizentes com as demandas da população.

¹¹⁷ BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. O Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**. v. 1, n. 1, Floriano-PI, Jan-Jun. 2014. p.173 – 182. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/GECONT/article/viewFile/2285/1990>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

Mediante a frequente troca do gestor público, existe o risco iminente de retroceder processos e, sendo assim, o planejamento, por demandar conhecimento, tempo e ampliação do volume de tarefas, pode ser deixado de lado e ter suas ações descontinuadas. Logo, sem um planejamento adequado, as rotinas de trabalho voltam a ser definidas somente a partir da demanda dos cidadãos.

Na Administração Municipal, por exemplo, a forma de planejamento está pautada, muitas vezes, somente sobre a elaboração do Plano Plurianual. Este se refere, basicamente, a programação que a atual gestão deseja cumprir, no decorrer do mandato, mediante estimativa de receita e não contempla estratégias de desempenho das atividades, rotinas de trabalho, prestação de serviços, otimização e gestão de recursos e de pessoas. A carência desta atuação impacta, fortemente, na continuidade dos processos e projetos, o que pode ser visto como um retrocesso organizacional.

Por fim, o ambiente externo pressiona por gestores públicos responsáveis e tecnicamente capacitados, que tenham habilidade para gerir o montante de recursos arrecadados, com o objetivo de promover o bem comum e não somente governar para manter máquina pública, sem a possibilidade de novos investimentos, justificados sempre pela escassez de verbas o que, na verdade, é consequência de decisões equivocadas e da má gestão do dinheiro público.

4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO

A adoção do planejamento estratégico governamental é a terceira condição, exposta no presente estudo, como medida indispensável para o aprimoramento da gestão dos recursos financeiros arrecadados através dos tributos, com a finalidade de permitir a prestação de serviços públicos adequados aos cidadãos.

Para melhores entendimentos é necessário, primeiramente, conceituar planejamento estratégico e, posteriormente, adentrar no tema ora proposto: planejamento estratégico governamental.

Conforme descrito por Denis Alcides Rezende, planejamento estratégico é:

[...] um processo dinâmico, sistêmico, coletivo, participativo e contínuo para determinação de objetivos, estratégias e ações da organização. Esse

processo está embasado essencialmente nos problemas ou desafios da organização¹¹⁸.

Drucker (1984 *apud* REZENDE, 2012, p. 20) conceitua que o “planejamento estratégico é um processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos”¹¹⁹.

Em outras palavras, o planejamento estratégico é um projeto de longo prazo, que determina qual caminho a organização pretende traçar para atingir as metas estabelecidas, orientando assim a tomada de decisões mediante os riscos e incertezas futuras.

Durante muitos anos, apenas o setor privado adotou o planejamento estratégico, objetivando estabelecer metas e organizar os recursos necessários para o seu atingimento. No setor público, porém, somente a partir da Constituição de 1988, a função de orçamento passou a ser associada ao planejamento, criando a obrigatoriedade, tanto dos Governos Federal, Estadual e Municipal, de realizarem planejamento estratégico, constando de forma clara as diretrizes, metas e prioridades a serem alcançadas¹²⁰.

É válido destacar, também, que o art. 165 da CF/88 estabeleceu os três instrumentos de planejamento e orçamento das ações governamentais e ainda determinou como responsável pela edição das Leis, o Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse segmento, Nilton de Aquino Andrade define os instrumentos básicos de planejamento nas instituições públicas:

Plano Plurianual: instrumento que estabelece as diretrizes, os objetivos e metas para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada;
Lei de Diretrizes Orçamentárias: compreende as metas e prioridades, além de orientar a elaboração da lei de orçamento anual; e

¹¹⁸ REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Público ou Privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 20.

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ SILVA, Wânia Cândida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAETA, Odemir Vieira; ARAÚJO, Daniela Santana. O planejamento estratégico na administração pública: Um estudo multicaso. **Revista de C. Humanas, Viçosa**, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol13/artigo6vol13-1.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Orçamento Anual: dispõe sobre a previsão da receita e a fixação da despesa, contendo programas de ação do governo e os diversos tipos de despesas necessários a cada um desses programas. As peças orçamentárias devem relacionar-se entre si. O orçamento deve conter a representação monetária de parte do plano, além de explicitar a previsão de receitas e fixação de despesas necessárias; já o Plano Plurianual deve exaltar todas as ações de forma coordenada, havendo compatibilidade de seus valores expressos com os demais instrumentos de planejamento¹²¹.

E ainda, Vander Gontijo complementa:

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere¹²².

De acordo com o art. 174 da CF/88, o exercício da função de planejamento é um dever do Estado:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado¹²³.

É também, no art.167, XI, §1º, da CF/88 que os constituintes atribuíram forte importância ao planejamento no Brasil:

§ 1º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade¹²⁴.

¹²¹ ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 20.

¹²² GONTIJO, Vander. **Orçamento da União**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

¹²³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.

¹²⁴ Idem.

É perceptível, a intenção do legislador em constituir um mecanismo de integração, entre as ferramentas de planejamento no setor público, pelo fato de uma lei estar interligada a outra, isto é, as peças orçamentárias devem relacionar-se entre si.

Ao longo do tempo, diversas organizações privadas adotaram o processo de planejamento estratégico, buscando uma gestão mais ágil e com objetivos determinados através de processos organizados. Em consequência, o planejamento estratégico passou a ser visto como uma ferramenta gerencial, que proporciona uma modernização da gestão, tanto em relação à antevisão de acontecimentos, administração de recursos e a continuidade da instituição ao longo do tempo.

Nessa linha, a demanda por serviços públicos de qualidade e a busca pela satisfação do cidadão tem demonstrado a transformação do ambiente externo às organizações públicas, o que está impondo naturalmente ao Estado a necessidade pela adoção de técnicas gerenciais mais modernas.

Mauro Giacobbo define o ambiente externo em que as organizações públicas ou privadas estão inseridas:

[...] a crescente magnitude e a complexidade das mudanças, dos desafios, das ameaças, das incertezas, o ritmo das alterações e da evolução do conhecimento impunham às organizações a necessidade de desenvolvimento e adoção de instrumentos de gestão modernos e eficazes voltados para a compreensão do ambiente externo e para a construção de um futuro desejável. Esse instrumento começou a ser mais amplamente utilizado a partir dos anos 70 pelo setor privado, e dos anos 80 pelo setor público. Entretanto, em que pese o planejamento estratégico ser conhecido e adotado por organizações públicas há mais de uma década, ainda permanecem muitas barreiras quando da sua efetiva implementação e adoção como instrumento de gestão¹²⁵.

As organizações públicas também podem adotar o planejamento estratégico, que pode ser chamado de plano estratégico de governo. No entanto, o plano estratégico de governo não se confunde com plano de governo, que expressa apenas o conjunto de intenções, caso o candidato seja eleito. A abordagem estratégica vai além de um determinado mandato ou período curto de tempo¹²⁶.

¹²⁵ GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas. Revista TCU, 73-107, 1997. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/1003/1077>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

¹²⁶ REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Público ou Privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 20.

Para Toni, o planejamento estratégico no setor público é de suma importância por tratar dos seguintes aspectos:

[...] uma capacidade estatal fundamental para a organização dos recursos disponíveis do Estado na produção de bens e serviços para a sociedade, a definição de grandes prioridades de médio e longo prazos e a melhoria da eficiência no gasto dos recursos disponíveis¹²⁷.

Por certo, é sabido que a iniciativa privada tem, por objetivo, sobreviver economicamente e trabalha com a grande rotatividade de empregados, enquanto que o setor público, em virtude da estabilidade, apresenta menor fluxo de servidores e busca atender ao interesse social, sem visar lucro.

Nessa linha, a implementação do planejamento estratégico no setor privado busca identificar os pontos fracos e as vantagens em relação à concorrência, já as organizações públicas primam para as ações de interesse público.

Como o planejamento estratégico nas instituições públicas também visa auxiliar a utilização racional dos recursos, o orçamento e controle passam a ser os produtos de maior visibilidade e expectativa justificada pelo reflexo de suas ações e esforços almejados pelo governo e pelo grau de coerência destas despesas com a receita estimada.

Nessa linha, apesar de terem objetivos distintos, as organizações públicas ou privadas desejam aplicar os recursos financeiros da melhor forma possível e atender seus clientes, no caso do setor privado ou cidadãos, no setor público, da melhor forma possível.

Portanto, é compreensível a tendência do Setor Público em reproduzir algumas técnicas já utilizadas, com sucesso, na iniciativa privada, como o Planejamento Estratégico de longo prazo.

4.3 BENEFÍCIOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Com o passar do tempo, os órgãos públicos estabeleceram seu foco somente no atendimento das necessidades do cidadão, sem saber os efetivos resultados, sem

¹²⁷ TONI, Jackson de. **O planejamento estratégico governamental: reflexões, metodologias e implicações na gestão pública**. Curitiba: Intersaberes, 2016. Disponível em: <https://ucsvirtual.ucs.br>. Acesso em: 01 mai. 2018.

medir o desempenho, sem objetivos e metas claras, principalmente sem definir estratégias de longo prazo. Por fim, deixaram de lado a execução de procedimentos internos de forma planejada para dedicar-se somente aos usuários do serviço público.

Frente ao contexto, surge necessidade de uma nova Administração Pública com perfil gerencial, que busca efetividade através do gerenciamento de processos internos, planejamento e controle de resultados, além de manter o foco no cidadão-usuário. Consequência natural deste cenário é a consciência coletiva do empoderamento do cidadão, que atua, ao mesmo tempo, como contribuinte, fiscal, acionista e beneficiário de ações públicas.

A implantação do planejamento estratégico pode trazer inúmeras contribuições ao setor privado. Djalma de Pinho Rebouças Oliveira elenca uma série de benefícios que o planejamento estratégico, quando implantado adequadamente, pode proporcionar às empresas¹²⁸:

- identifica áreas que exigem decisões;
- estabelece um fluxo mais rígido de informações para a tomada de decisão mais adequada ao processo;
- facilita a mudança organizacional durante a execução dos planos estabelecidos;
- procura promover o engajamento dos profissionais da empresa para os objetivos, desafios e metas, através do direcionamento de esforços;
- facilita e agiliza os processos de tomada de decisões;
- facilita a alocação de recursos;
- possibilita maior comunicação, consenso e compromisso;
- cria alternativas administrativas;
- possibilita o comportamento colaborativo entre as unidades internas da empresa;
- direciona maior atenção ao ambiente externo;
- incentiva e facilita o comando da empresa;
- transforma a organização em empresa proativa e interativa;
- facilita e desenvolve um processo descentralizado de decisão;
- cria situações que fogem das atividades rotineiras;

¹²⁸ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 275-276.

- incentiva a utilização de modelos organizacionais adequados aos diversos contextos ambientais atuais e futuros;
- orienta o desenvolvimento dos planos táticos e operacionais; e
- fortalece e agiliza o processo orçamentário.

Desta forma, é possível identificar que a correta implementação do planejamento estratégico, pode proporcionar inúmeras vantagens ao setor privado, algumas listadas anteriormente, mas, ainda, pode trazer uma série de benefícios específicos para a Esfera Pública.

Denis Alcides Rezende afirma que os benefícios podem ser entendidos como os retornos auferidos pelo custo-benefício do projeto. Nesta linha, o planejamento estratégico governamental pretende: primazia ou excelência na prestação do serviço público; adequação da qualidade de vida dos cidadãos; envolvimento e participação da sociedade, desenvolvimento de questões sociais, econômicas e sustentáveis; facilitação da transparência pública; satisfação do cliente-cidadão interno e externo; imagem da instituição; agilidade nos processos; desenvolvimento de questões sociais, econômicas e sustentáveis; clima organizacional; confiabilidade das atividades; capital intelectual; apoio a inteligência organizacional, dentre outros¹²⁹.

Bryson (2004 *apud* OTA, 2014, p. 54), aponta cinco benefícios que a implantação de planejamento estratégico pode gerar nas organizações públicas:

O primeiro benefício é a promoção do pensamento estratégico, que significa a análise do ambiente externo e das capacidades internas, abertura do diálogo entre atores-chave, ter um direcionamento de longo prazo e estabelecimento prioridades.

O segundo benefício é o aprimoramento do processo de decisão. O planejamento estratégico — por identificar os principais desafios e questões a serem enfrentados pela organização e por discernir quais destes estão sob controle da organização e quais não estão — permite aos gestores focarem os seus esforços na busca de soluções para os assuntos cruciais sob seu controle e influenciar os que não estão.

O terceiro benefício é a otimização da performance. O PE força uma boa gestão, uma vez que é decorrente de um processo de clarificação e endereçamento das questões cruciais para organização, bem como resposta rápida e eficiente para as mudanças nas demandas e pressões internas e externas.

Como quarto benefício, Bryson (2004) aponta que o planejamento estratégico proporciona maior coordenação sistêmica. Como as instituições públicas lidam com questões de interesse público é comum haver mais de uma organização (pública, privada ou sem fins lucrativos; federal, estadual, municipal ou internacional) atuando dentro de um mesmo escopo ou em

¹²⁹ REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Público ou Privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 125.

função de um mesmo objetivo. Assim, como o planejamento estratégico analisa o ambiente externo e os atores existentes, possibilita à identificação, à formação de parcerias e à coordenação de ações com todos esses agentes. Por fim, **o quinto benefício** do planejamento estratégico apontado pelo autor é o potencial de beneficiar as pessoas envolvidas. Para Bryson (2004), os políticos e os tomadores de decisão podem se favorecer (reeleição ou perpetuação nos cargos) dos benefícios do planejamento estratégico para o cumprimento de seus papéis e responsabilidade¹³⁰.

Em resumo, as instituições públicas buscam, a partir do planejamento estratégico governamental: melhorar a qualidade dos serviços públicos e conferir maior transparência à gestão, além de promover a capacitação dos funcionários públicos, tanto os de caráter eletivo quanto os efetivo, que são os agentes fundamentais para que a nova ferramenta de gestão tenha sucesso e continuidade.

Por fim, uma das principais contribuições do processo de planejamento estratégico, no setor público, sem dúvida, será uma boa gestão pública e a natural racionalização dos recursos públicos que através do aprimoramento do processo de decisão, possibilitarão o equilíbrio entre receitas e despesas e o atendimento satisfatório das necessidades da população.

4.4 METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL APLICÁVEIS AOS ENTES MUNICIPAIS

Atualmente, todas as esferas de governo vêm enfrentando problemas financeiros. Pontualmente, os Municípios se destacaram como os Entes Federativos mais prejudicados pela divisão federativa, o que justifica o atual déficit orçamentário. Nesse contexto, os gestores públicos municipais precisam lançar mão de ferramentas de planejamento que auxiliem na formulação e implementação de políticas públicas.

O planejamento estratégico é um tema abrangente e que se encontra em constante pesquisa pelas organizações. É fundamental registrar que não há um modelo predefinido de planejamento estratégico governamental, ou seja, cada organização é livre para aderir à metodologia que julgar ser a mais satisfatória. Nesse sentido, Denis Alcides Rezende complementa que “todo e qualquer projeto deve ser

¹³⁰ OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas**: uma visão de especialistas. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2014, p. 54. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11825/Disserta%C3%A7%C3%A3oMAP%20-%20Eric%20Tatsuya%20Ota_2014.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018.

elaborado com uma metodologia adequada, flexível, dinâmica, viável e inteligente”¹³¹. O que ocorre é a formulação de metodologias de planejamento estratégico específicas para o setor privado e que posteriormente são adaptadas e aplicadas ao setor público.

Este tópico não tem a pretensão de relacionar e nem de detalhar todos os métodos de planejamento estratégico existentes, mas apresentar dois modelos adequados à realidade dos Entes Públicos Municipais e que proporcionem, como benefícios, o reequilíbrio orçamentário, a continuidade dos processos administrativos, a tomada de decisão racional do Gestor Público e a prestação de serviços públicos com eficiência e qualidade.

Em face do exposto, o presente estudo, recomenda o planejamento, enquanto metodologia de criação estratégica ao desenvolvimento de ações do governo, baseado nas necessidades diagnosticadas a partir das demandas sociais. Sob este prisma, serão apresentados os aspectos conceituais de duas metodologias integrantes do planejamento estratégico governamental, idealizadas, de forma específica para os Entes Municipais, pelo Professor titular na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pós-Doutor Renato Peixoto Dagnino: as Metodologias de Diagnóstico de Situação e Planejamento de Situação.

A Metodologia de Diagnóstico de Situação (MDS) também definida por momento descritivo, é uma ferramenta que possibilita ao Gestor Público o mapeamento das situações-problema que causam forte impacto no Município. A partir da análise descritiva do cenário inicial é criado um fluxograma explicativo, estabelecendo relações de causa e de efeito, que o enfrentamento, ou não, destes problemas pode ocasionar. Posteriormente, com o emprego da Metodologia de Planejamento de Situações (MPS), ocorre o momento normativo, onde serão elaboradas estratégias especificamente voltadas ao alcance da realidade pretendida¹³².

Tanto a Metodologia de Diagnóstico de Situação (MDS) quanto à de Planejamento de Situações (MPS) utilizaram, por base, o método elaborado por

¹³¹ REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Público ou Privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 22.

¹³² DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Departamento de Ciências da Administração. 3 ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014, p. 93. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

Carlos Matus, intitulado de Planejamento Estratégico Situacional – PES. O pesquisador desenvolveu o método a partir da sua experiência enquanto Ministro no Planejamento, no Governo do Presidente Salvador Allende, no período de 1971 a 1973, no Chile. É reconhecido por formular críticas ao planejamento governamental tradicional e propor um método específico necessário para lidar com as particularidades do Estado latino-americano.

Cabe enfatizar que o método de Carlos Matus pretendia que sua utilização, em ambientes de governo, seria feita para resolver problemas concretos e não para compor ou idealizar casos úteis ao ensino da Administração Pública, tal qual é a proposta de Renato Peixoto Dagnino. Assim, o funcionamento básico da Metodologia por Diagnóstico está baseado na realidade social em que o participante está inserido, nos resultados que pretende alcançar e em sua opinião referente à identificação de um problema¹³³.

Para Renato Peixoto Dagnino, a realidade social é como um grande jogo, composto por vários jogos parciais, com regras próprias, onde os atores se veem envolvidos ou querem se envolver. Como em todos os jogos, existem expectadores e jogadores. Os governantes são vistos como jogadores, pois com suas ações podem alterar o resultado do jogo, ou seja, modificar uma determinada situação-problema. Nesse contexto, o autor considera os termos situação, problema ou situação-problema como sinônimo¹³⁴.

Segundo a definição de Dagnino, o problema é o elemento central do Diagnóstico. E este só tem sua existência confirmada quando uma situação adversa causa mal-estar social ou quando ocorre uma demanda da sociedade por ação política.

Segundo o autor, os problemas podem ser divididos em:

Estruturado: quando é possível enumerar todas as variáveis que o compõem; precisar todas as relações entre as variáveis, fazer com que todos os jogadores reconheçam como tal a solução proposta.

¹³³ DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Departamento de Ciências da Administração. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014, p. 93. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

¹³⁴ Ibid., p. 108. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

Quase Estruturado: quando é possível enumerar todas as variáveis que o compõem; precisar todas as relações entre as variáveis, fazer com que todos os jogadores reconheçam como tal a solução proposta¹³⁵.

Já quanto aos tipos de problemas produzidos nos jogos sociais, estes dependem do juízo de valor de cada jogador. Portanto, podem ser classificados como:

- * uma ameaça, isto é, um perigo potencial de perder algo conquistado ou agravar uma situação;
- * uma oportunidade, ou seja, a possibilidade de que o jogo social abra e sobre a qual o ator pode agir para aproveitá-la com eficácia ou desperdiçá-la; ou
- * um obstáculo, isto é, uma deficiência passível de ser atacada através da adequada observação e qualificação do jogo em curso¹³⁶.

A primeira fase para implementação da Metodologia de Diagnóstico por Situação é identificar, e precisar, os problemas atuais e realmente potenciais, que estejam prejudicando o funcionamento da instituição e que necessitem de um plano de ação para serem sanados.

Os problemas podem ser exemplificados, dentro de uma organização pública, como uma situação ou um estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não perder a oportunidade.

Neste sentido, o autor, afirma que a interpretação individual pode interferir na descrição do problema. O que para um ator é considerado ameaça, para outro pode ser um obstáculo e, ainda, para um terceiro, pode ser uma oportunidade. É buscado, então, o consenso dos participantes quanto à existência dos problemas elencados.

Num segundo momento, os atores envolvidos passam a discutir as possíveis causas da existência do problema. Devido às diferentes opiniões, é natural que surjam várias respostas ao mesmo questionamento, afinal a realidade tem inúmeras variáveis.

¹³⁵ DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Departamento de Ciências da Administração. 3.ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014, p. 109. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

¹³⁶ Ibid., p. 126. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

Nesta linha, Renato Peixoto Dagnino esclarece:

Uma mesma realidade pode dar margem a diversas explicações. A carga de subjetividade que anima o diagnóstico de situações implica em distintas:

* respostas para uma mesma pergunta;

* perguntas sobre uma mesma situação (as perguntas relevantes são distintas para os distintos jogadores); e

* seleção do foco de atenção sobre a realidade.

Logo, para explicarmos uma realidade precisamos distinguir suas explicações. Para explicar uma situação que me afeta, preciso compreender a explicação do outro, incluindo o que ele pensa sobre minha explicação. Quanto maior for a nossa capacidade de entender a explicação do outro, maior será a probabilidade de êxito de nossas jogadas, além de ser mais potente nossa ação¹³⁷.

Por conseguinte, o pesquisador assevera que, de posse dos problemas elencados pelos atores sociais, passa-se para o diagnóstico, onde três etapas devem ser cumpridas: a primeira delas é a identificação da causa (o problema se deve a); a segunda é a descrição (o problema se verificar através de) e a terceira, é a consequência (o problema produz impacto em).

A partir das diferentes respostas dos participantes à mesma pergunta, é possível perceber as possibilidades para transformar ou manter uma dada situação. Após a coleta destes dados, é elaborado o Fluxograma Explicativo do Problema, definido pelo autor como a materialização gráfica do resultado da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações, ou seja, é expressão visual das relações entre causa e efeito das situações-problema determinadas¹³⁸.

De acordo com o autor, a partir de um fluxograma claro e conciso é possível identificar os “nós críticos”. O estudioso define “nó crítico” como a causa originária da situação-problema identificada, isto é, são centros práticos de ação, monitoráveis e que ao serem atacados terão forte impacto sobre os problemas declarados. Por fim, os “nós críticos” revelam os centros onde se deve praticar a ação de gestão sobre a situação. Depois de identificados os “nós críticos” é possível estabelecer, em conjunto

¹³⁷ DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Departamento de Ciências da Administração. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014, p. 116-117. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 118. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

com os gestores, um plano de ação para o alcance dos objetivos pretendidos através da aplicação da Metodologia de Planejamento de Situações¹³⁹.

Renato Peixoto Dagnino sugere a elaboração de uma matriz operacional, onde detalha o conjunto de procedimentos necessários em busca dos resultados almejados. A tabela deverá contemplar a identificação do problema e sua descrição, a ação ou tarefa que deverá ser realizada para combater a situação, o resultado pretendido, o prazo para início e conclusão da atividade, os responsáveis pela execução da ação e recursos necessários pra execução da tarefa.

Segundo o autor, é necessário enfatizar que os recursos necessários para planejar vão além dos recursos econômico-financeiros, mas abrangem também todos os meios disponibilizados para viabilizar a ação e a consecução dos seus objetivos, dentre estes, por exemplo, o poder político, o conhecimento, as capacidades organizativas, os equipamentos, a tecnologia entre outros.

Para concluir o processo é indispensável deixar claro aos envolvidos, no plano de ação, como atuar em relação às mudanças de contexto. Os indicadores utilizados para monitorar o andamento dos trabalhos, o uso de recursos, a mudança de contexto e resultados são fundamentais para o sucesso da metodologia.

Vale referir que também é de suma importância a avaliação e revisão durante a execução do que foi planejado¹⁴⁰.

4.5 NORMATIZAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

O planejamento estratégico, no meio público, passou a ser visto como uma ferramenta, que, se aplicada adequadamente, pode trazer inúmeras contribuições ao Setor Público. Destaca-se que há certa resistência quanto à implantação de planejamento estratégico em todas as Esferas de Governo, talvez pela ausência de incentivo, normatização ou pela inexigibilidade por parte da União. Este tema tem sido

¹³⁹ DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Departamento de Ciências da Administração. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014, p. 119-120. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

¹⁴⁰ Ibid., p. 138. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

muito difundido nos últimos tempos, pois a excelência na prestação de serviços públicos passou a ter destaque.

Por certo, qualquer modalidade de planejamento estratégico, para obter êxito, depende do comprometimento de todos participantes, o que não difere no meio público, pois o sucesso é consequência da boa vontade do dirigente público e do engajamento dos demais servidores públicos, ao atingimento dos objetivos convencionados e da realidade pretendida. Planejar através de situações-problema, pontualmente no caso dos Municípios, é um método que pode vir a contribuir muito com a organização administrativa, principalmente neste momento de escassez de recursos. Pulverizar recursos sem planejamento pode ensejar a falência das instituições públicas.

É inegável que os principais instrumentos de planejamento orçamentário, previstos no art. 165 da CF/88: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), trouxeram grandes avanços para o meio público. No entanto, o Estado ainda é ineficaz e necessita criar instrumentos eficientes de controle e acompanhamento dos gastos públicos.

Com o intuito de reestabelecer o equilíbrio das relações Federativas é recomendado ao Governo Federal, a edição de lei que verse sobre a obrigatoriedade de implantação de Planejamento Estratégico Governamental, em todas as Esferas Públicas, o que implicará em foco e determinação de metas para a aplicação do dinheiro público e atendimento ao interesse social. O preenchimento desta lacuna na legislação brasileira é essencial para o aprimoramento da gestão pública.

5 CONCLUSÕES FINAIS

O decorrer desta pesquisa teve, como proposta, a abordagem do seguinte questionamento: de que forma a aplicação eficaz do Pacto Federativo pode viabilizar a saúde financeira dos Municípios? Com a realização deste trabalho, pretendeu-se apresentar algumas medidas corretivas como solução ao problema de pesquisa.

Inicialmente, foi necessário abordar noções introdutórias referentes à organização da República Federativa do Brasil. A partir de então, foi discorrido sobre a origem do modelo federativo existente no país, segundo o qual foi utilizado, por fundamento, o exemplo original de federalismo instituído pelos Estados Unidos da América do Norte. Nessa sequência, foram apresentadas as características específicas das Federações e, posteriormente, analisado o modelo Federalista Brasileiro. Por fim, foi apresentada a urgente necessidade de corrigir alguns desequilíbrios Federativos, presentes no atual Pacto.

O presente estudo sugere como primeira correção ao Pacto Federativo, a realização de uma Reforma Fiscal, para a definição clara da distribuição de competências entre os Entes Federados, ou seja, as responsabilidades devem ser nominadas e distribuídas por função, evitando a diluição de responsabilidades, pois, de acordo com o raciocínio do estudioso Renato Peixoto Dagnino, “quando todos são responsáveis por tudo, ninguém é responsável por nada”¹⁴¹.

A segunda parte deste estudo contemplou abordagens relativas ao atual Sistema Tributário Nacional. Nesta ordem, foi apresentada a definição de tributo presente no Código Tributário Nacional e elencadas as espécies tributárias previstas na legislação. Posteriormente, discorreu-se sobre as regras de competências para a arrecadação dos tributos. No entanto, procurou-se esclarecer que nem sempre o Ente responsável pela captação dos recursos permanecerá com todo o montante arrecadado. Desse modo, foi analisado que as regras de repartições de receitas, dispostas na Constituição Federal, são resultantes do modelo de Federalismo Cooperativo implantado no país.

¹⁴¹ DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Dpto de Ciências da Administração. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014, p. 141. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

E, por meio desta aprendizagem, foi constatado que o atual Pacto Federativo está causando um desequilíbrio financeiro nos Municípios, uma vez que a União retém quase que 70% dos tributos arrecadados, enquanto que os Entes Locais comprometem, praticamente, a totalidade do seu orçamento com despesas públicas de outros Entes Federativos.

Ainda foi constatado, também, que a Constituição Federal de 1988 trouxe importantes modificações em relação à descentralização financeira e política em favor dos Municípios. No entanto, com perdas de receita em consequência à obrigatoriedade constitucional de compartilhamento da arrecadação com os Municípios, a União passou a buscar novas formas de captação de recursos.

Ocorre que, com o passar do tempo, como forma de compensação à queda de recursos disponíveis, a União transferiu parte de suas responsabilidades para os Estados e Municípios, sem a correspondente transferência de recursos e, ainda, passou a instituir contribuições sociais, não partilhadas com os outros Entes Federados. Além disso, em cenário de retração econômica, passou a conceder desonerações fiscais de impostos, com o intuito de retomar o crescimento do consumo no país, o que comprometeu o quinhão a ser dividido com os demais Entes.

É possível perceber, então, que tais medidas contribuíram para o desequilíbrio financeiro dos Municípios. Assim, como segunda medida corretiva ao Pacto Federativo Brasileiro, é recomendada a realização de uma reforma tributária, com o objetivo de refazer as defasadas regras de rateio entre os Entes Federativos. Nesse sentido, é sugerido que o maior percentual da receita tributária arrecadada no país seja destinado aos Municípios, tendo em vista ser este o Ente político mais próximo do cidadão e o que melhor conhece os problemas locais.

O último capítulo desta pesquisa versou sobre os aspectos conceituais da Administração Pública e sobre a própria função administrativa, que é exercida através dos agentes públicos, que desempenham suas atividades na esfera Federal, Estadual ou Municipal, com funções estritamente limitadas à lei e tem, como principal objetivo, trabalhar em benefício da coletividade norteadas pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, expressos no art. 37 da CF/88.

Nesta sequência, foi constatado que existe grande probabilidade de descontinuidade dos projetos e processos administrativos em decorrência da troca periódica de governantes, da frequente rotatividade de servidores públicos e da falta

de planejamento de longo prazo no Setor Público. Acentua-se que o planejamento estratégico governamental ainda é um tema pouco difundido no meio público, o que pode ser justificado pela carência de metodologias de planejamento estratégico específicas para Setor Público. Pontualmente, os Municípios destacaram-se como os Entes Federativos mais prejudicados pela divisão federativa o que justifica o atual déficit orçamentário.

Em face ao todo exposto, o presente estudo sugeriu a aplicação de duas metodologias de Planejamento Estratégico Governamental, idealizadas de forma específica aos Entes Municipais. Por fim, como terceira solução à problemática de pesquisa, recomendou-se a adoção urgente de planejamento estratégico governamental. Ou seja, com o intuito de reestabelecer o equilíbrio das relações Federativas e garantir o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, sugere-se ao Governo Federal, a edição de lei que verse sobre a obrigatoriedade de implantação de Planejamento Estratégico Governamental em todas as Esferas Públicas, o que implicará em foco e determinação de metas para o atendimento do interesse coletivo.

Obtém, desta forma e como resultado da pesquisa, a urgente necessidade de repactuação das relações federativas, por tratar-se de medida preventiva à falência das instituições públicas Municipais. Recomendou-se a alteração das regras de partilha estabelecidas pelo atual modelo de Pacto Federativo, em benefício aos entes Municipais, com a destinação do maior percentual dos recursos arrecadados em detrimento destes, por serem os entes políticos mais próximos da população, por conhecerem melhor os problemas locais e por serem imediatamente procurados para sanar as necessidades públicas. Propôs-se o preenchimento de lacuna existente na legislação brasileira quanto à obrigatoriedade de implementação de planejamento estratégico governamental e recomenda-se a sua edição com o objetivo de aprimorar a gestão pública.

Além disso, buscou-se demonstrar a importância da adoção de um modelo de planejamento estratégico específico ao setor público, moldado às peculiaridades das organizações estatais.

É de esperar, portanto que o tema abordado nesta pesquisa venha a contribuir com o conhecimento dos reflexos negativos que o atual modelo Federalista implantado no país causa às finanças municipais, bem como a utilização de planejamento estratégico governamental como alternativa à gestão pública eficaz.

Futuras pesquisas poderiam contemplar estudos sobre formas de aperfeiçoamento do modelo Federalista brasileiro, com o objetivo de atender de forma satisfatória as demandas sociais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A expansão das contribuições e o pacto federativo no contexto da crise fiscal. **Revista Consultor Jurídico**, 23 Ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-23/raquel-alves-expansao-contribuicoes-pacto-federativo>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ARAUJO, Luiz Alberto David. JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2017.

BLOG STUDIO FISCAL. **A distribuição dos impostos frente ao Pacto federativo no Brasil**. Disponível em: <<http://franquiastudiofiscal.com.br/site/blog/distribuicao-dos-impostos-frente-ao-pacto-federativo-no-brasil>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

BOFF, Salete Oro. A Federação como cláusula pétrea. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/100>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. O Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**. v. 1, n. 1, Floriano-PI, Jan-Jun. 2014. p.173 – 182. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/GECONT/article/viewFile/2285/1990>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. Desonerações tributárias, como a redução de IPI, afetam os municípios, pois diminuem os valores repassados pela União ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Em discussão! **Revista de audiências públicas do Senado Federal**. Ano 4 - Nº 16 - julho de 2013. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/upload/201303%20-%20julho/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_julho_2013_internet.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. **Lei 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 09 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 11.738**, de 16 de Julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

_____. **Lei Complementar Nº 101**, de 04.05.2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. **Lei Complementar Nº 141**, de 13 de Janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Função social dos tributos /Programa Nacional de Educação Fiscal. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/pasta-def/cadernos-pedagogicos-versao-2014/caderno-3/view>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

_____. STF. Tribunal Pleno. **ADI nº 2556/DF**. Ministro Relator Joaquim Barbosa. Julgada em 13.06.12. DJ de 20.09.12.

BREMAEKER, François E. J. de. **O Município como Ente Governamental Autônomo. Série de Estudos Especiais nº 72**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/293EFCCB-A6E9-EC6D-554DCAD9C89F5E6020032015101535.pdf&i=2747>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. **Pacto Federativo com Justiça Fiscal**. Série de Estudos Especiais nº 38. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/C40719F1-CC24-39D3-2FA202091C4A404C18032015110518.pdf&i=2725>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. **Reforma Tributária: Vantagem ou Desvantagem para os Municípios?** Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/E2197D39-D92A-AA47-A921B9958CD4ACCE03102011094320.pdf&i=1543>. Acesso em: 13 abr. 2018.

CALDAS, Maria Fernandes. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, janeiro/ junho 2016, p. 53-74. ISSN 2358-4556. Disponível em: <<http://www.revistappr.com.br/artigos/>>

publicados/O-Federalismo-Brasileiro-e-suas-implicacoes-na-Politica-Urbana-Notas-a-partir-do-caso-do-Programa-de-Aceleracao-do-Crescimento.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2018.

CÂMARA NOTÍCIAS. **Promulgada emenda constitucional do teto dos gastos públicos**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/521413-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-DO-TETO-DOS-GASTOS-PUBLICOS.html>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A forma federativa do estado e o supremo tribunal federal pós-constituição de 1988**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo brasileiro**: o poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. p.76. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20O%20Publico%20e%20o%20Privado%20na%20Gestao%20Publica.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Departamento de Ciências da Administração. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014, p. 93. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20(3).pdf)>. Acesso em: 11 mai. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DORNELES, Felipe. XAVIER, Mauren. **Municípios apertam os cintos por conta da crise**. Disponível em: <<http://correiopovo.com.br/Noticias/Economia/2017/5/617630/Municipios-apertam-os-cintos-por-conta-da-crise>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. Aspectos contemporâneos do federalismo brasileiro. **Revista Jurídica UNIARAXÁ**, Araxá, v. 14, n. 13, p. 17-40, 2010. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/39-132-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/39-132-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2018.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas. **Revista TCU**, 73-107, 1997. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/1003/1077>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

JORNAL GGN. **A divisão dos recursos federais e a sua injusta distribuição**. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/fora-pauta/a-divisao-dos-recursos-federais-e-a-sua-injusta-distribuicao>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

KFOURI JR. Anis. **Curso de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LEITE, Vitor. **Princípio federativo**. Disponível em: <<https://castro96.jusbrasil.com.br/artigos/442312137/principio-federativo>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

LOVATO, Luiz Gustavo. Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1003, 31 mar. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8179>>. Acesso em: 31. mar. 2018.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. atual. Marcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

MESSA, Ana Flávia. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NEVES, Marcelo Fidalgo. **Federalismo Fiscal e as Transferências Voluntárias**. Disponível em: <<https://mfidalgon.jusbrasil.com.br/artigos/339154451/federalismo-fiscal-e-as-transferencias-voluntarias>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

NUNES, Marcos Antônio. **Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens**. Revista Espinhaço, 2017, 6 (1): 11-20. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/149-1-285-1-10-20171018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/149-1-285-1-10-20171018%20(1).pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2018.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Patrícia. **Governadores e prefeitos pediram novo pacto federativo**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/28/governadores-e-prefeitos-pediram-novo-pacto-federativo>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas: uma visão de especialistas**. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2014, p. 54. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11825/Disserta%C3%A7%C3%A3oMAP%20-%20Eric%20Tatsuya%20Ota_2014.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018.

PESTANA, Vinícius. **Federalismo**: manifestação e comparação entre Brasil e Estados Unidos. Disponível em: <http://www.academia.edu/4692558/Federalismo_Manifesta%C3%A7%C3%A3o_e_Compara%C3%A7%C3%A3o_entre_Brasil_e_Estados_Unidos1_Vin%C3%ADcius_Pestana_RESUMO_O_Federalismo_no_Brasil_e_nos_EUA>. Acesso em: 08 mar. 2018.

PIMENTEL, Claudio Leite. **Reforma tributária**: tema que se impõe. Jornal do Comércio. Porto Alegre, 05 de Mar. 2018. Opinião. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2018/03/opiniaio/614423-reforma-tributaria-tema-que-se-impoe.html>. Acesso em: 26 abr. 2018.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

PINTO, Luciano. **Artigo**: Temer, não esqueça do Pacto Federativo. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/artigos/artigo-temer-nao-esqueca-do-pacto-federativo/>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

RAMOS, Torrecillas Dircêo. **O Federalismo Assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/gastos-tributarios-2013-previsoes-ploa>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

RESGATE da Federação: Congresso lidera soluções pelo pacto federativo. Em discussão! Em discussão! **Revista de audiências públicas do Senado Federal**, n. 26, p. 29, set. 2015. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/EmDiscussao_2015_26_PactoFederativo_WEB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/EmDiscussao_2015_26_PactoFederativo_WEB%20(1).pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2018.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Público ou Privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

RIGOTTO, Germano. **Federalismo Falido**. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/federalismo-falido/>. Acesso em: 31 mai. 2018.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **Rev. História: Debates e Tendências** - História: Debates e Tendências – v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 101-113. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5335/hdtv.15n.1.5279>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SCHULTZE, Felipe Gabriel. **Federalismo no Sistema Constitucional Brasileiro**. Disponível em: <<https://wffelipes.com.br/artigos/338580863/federalismo-no-sistema-constitucional-brasileiro>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO MATO GROSSO. **É preciso diferenciar desoneração de incentivos fiscais**, diz Eder Moraes. Disponível em: <<https://sefaz-mt.jusbrasil.com.br/noticias/2053440/e-preciso-diferenciar-desoneracao-de-incentivos-fiscais-diz-eder-moraes>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. rev. e atual/até a Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Wânia Cândida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAETA, Odemir Vieira; ARAÚJO, Daniela Santana. **O planejamento estratégico na administração pública**: Um estudo multicaso. Revista de C. Humanas, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol13/6vol13-1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Rev. Sociologia Política. Curitiba. 24 p. p. 110, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4478200500010008&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 03 Abr. 2018.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão Estratégica**. 2. ed. 4 reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008.

TONI, Jackson de. **O planejamento estratégico governamental**: reflexões, metodologias e implicações na gestão pública. Curitiba: Intersaberes, 2016. Disponível em: <<https://ucsvirtual.ucs.br>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

VASCONCELOS, Clever. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

VASCONCELOS, Ravi. **A Inconstitucionalidade da Desoneração do IPI em razão dos seus reflexos no Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Disponível em: <https://ravivasconcelos.jusbrasil.com.br/artigos/187559856/a-inconstitucionalidade-da-desoneracao-do-ipi-em-razao-dos-seus-reflexos-no-fundo-de-participacao-dos-municipios-fpm>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

VICTORIO, Hugo Cabral. **Classificação dos tributos em espécie**. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15071>. Acesso em: 09 abr. 2018.

VIEIRA, Lucas Pacheco. A partilha da receita das contribuições sociais entre todos os entes federados. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4391, 10 jul. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33352>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

VIEIRA, Lucas Pacheco. Contribuições sociais e os entes federados. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4391, 10 jul. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33352>>. Acesso em: 28 mai. 2017. Acesso em: 24 abr. 2018.

VILVERT, Cassiane. **Ferramentas e metodologias para inovar no Setor Público**. Disponível em: <<http://www.wegov.net.br/ferramentas-metodologias-para-inovar-setor-publico/>>. Acesso em: 06 mai. 2018.

VITAL, Antônio. **Pacto Federativo: O que é e como funciona**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/503138-PACTO-FEDERATIVO-O-QUE-E-E-COMO-FUNCIONA-BLOCO-1.html/>>. Acesso em: 13 abr. 2018.