**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**Teoria Geral do Estado II (DES0126)**

**Ano 2019 – 2º semestre – Turmas 21 e 22**

**Docente: Profª. Dra. Eunice Aparecida de Jesus Prudente**

**FICHA DE LEITURA**

|  |  |
| --- | --- |
| **TÍTULO** | A crise do federalismo fiscal brasileiro e o poder municipal: a descentralização financeira e o consorciamento intermunicipal como alternativas viáveis |
| **AUTOR** | Giovani da Silva Corralo |
| **LOCAL E DATA DE EDIÇÃO:** | Federalismo: desafios contemporâneos (capítulo 8), Editora Fi, 2019 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nº USP** | **NOME COMPLETO** | **E/D\*** |
| 6846853 | João Manoel de Aro Braz | D |
| 11265323 | Jean de Almeida Bispo dos Santos | E |
| 11289257 | José Vitor do Prado Neto | E |
| 11264723 | Lucas Yuji Uehara de Araujo | E |
| 11294607 | Lucas Henrique Shimizu Mori | D |

(\*) E=EXPOSITOR D=DEBATEDOR

1. **Introdução**

O intuito desse capítulo é de tratar os desafios das municipalidades em meio ao federalismo brasileiro, buscando formas de enfrentar a crise fiscal que persegue os membros do pacto federativo.

A primeira ideia reside na descentralização fiscal, deslocando maiores remessas aos municípios pelo FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Além disso, a criação de consórcios regionais intermunicipais de caráter administrativo passa a ser uma saída também. Os consórcios seriam uma união intermunicipal que auxiliaria os municípios associados, principalmente os menores, a gerirem de melhor forma o dinheiro já repassado e uma possível quantia adicionada por um aumento da verba via FPM. Assim, por um estudo das peculiaridades do modelo federativo adotado pela nossa pátria, procuraremos achar a resolução desse problema, tendo em foco a relação quase indissolúvel, segundo os autores do livro, entre direito e Estado (e portanto, estudar o Estado é estudar direito).

1. **Federalismo e Federação no Brasil: entre a condição municipal e a simetria constitucional**

O contexto histórico do surgimento da federação é marcado pelo golpe de Estado de 1889. Assim, podemos afirmar que houve um processo de federação centrífugo (que se afasta do centro), pelo fracionamento do Estado unitário, diferente dos Estados Unidos, os quais passaram por um processo histórico de formação do próprio federalismo, que podemos chamar de federalismo de cooperação.

Dessa forma, é interessante pontuar a diferença entre os termos “federação” e “federalismo”. O primeiro refere-se a um arcabouço de princípios e valores que buscam harmonizar as relações locais e nacionais de paz e liberdade. Já as federações assumem um sentido mais estrito, o das possíveis manifestações do esquema federalista de poder, cada uma advindo de um processo histórico próprio. No processo histórico-político nacional um elemento muito forte é o da simetria constitucional, que é a garantia constitucional de um tratamento igualitário dos entes federativos, mesmo que existam assimetrias fáticas.

E desse modo, examinando o processo formador do Brasil, temos uma ampla elevação dos municípios, os quais chegaram a ser considerados entes federais (esfera do poder municipal) pela Carta de 1988, dotando-se de comuns, concorrentes e particulares em relação à união e aos estados.

Destrinchando as atribuições dos municípios, chega-se a cinco áreas de atuação: a autonomia política, referente ao poder de eleger políticos da esfera municipal; a auto organizatória, com a elaboração da Lei Orgânica Municipal; a legislativa, pela possibilidade de se formularem leis, decretos e medidas provisórias; a administrativa, que diz respeito a formulação das próprias estruturas administrativas e por fim a autonomia financeira, quanto a cobrança de impostos e transferências (com discricionariedade bem mais reduzida) aos outros entes da federação.

Por fim, devemos voltar a questão da simetria constitucional, apesar das assimetrias fáticas. Essa simetria significa, pela constituição, a igualdade todos os entes, desde os municípios até a união, quanto às competências e deveres.

1. **A crise da Federação brasileira: antecedentes e quadro atual**

As crises, intensas ou não, são comuns no estado moderno, de forma que os períodos de prosperidade e de declínio social e econômico se alternam. Essas crises são o resultado da dificuldade do sistema em resolver seus próprios problemas e no Brasil uma das formas pela qual isto se dá, é na crise fiscal federativa. A Constituição “Cidadã” de 1988 surgiu como uma resposta da população à gritante desigualdade existente no país e as competências divididas entre os entes federativos deveria solucionar estas questões.

Assim, criou-se um texto constitucional que garantia seguridade social, o que gerou uma necessidade de mais gastos por parte do governo, concentrando a maioria dessas atribuições no rol de afazeres da união. No entanto, o processo foi acompanhado de uma luta, por parte dos representantes locais, por uma maior autonomia dos municípios. Dessa forma, com esses dois entes elevados de responsabilidade, houve um progressivo esgotamento das funções estaduais.

Ademais, com um cenário onde a participação dos recursos disponíveis entre municípios, estados e união fica em 14,47% (já diz-se 15,3%), 18,91% e 66,62%, respectivamente, e em meio a uma crise financeira e fiscal, necessita-se, urgentemente, de colocar em prática uma reforma do pacto federativo, tirando isso do campo das ideias (onde se encontra a discussão, estritamente).

1. **O problema do federalismo fiscal na perspectiva dos municípios, a descentralização financeira e a regionalização através de consórcios intermunicipais administrativos**

O foco do federalismo fiscal é compatibilizar as atribuições dos entes que compõem o pacto federativo com os recursos necessários para o cumprimento dos deveres. Porém, no Brasil há um descompasso entre os recursos recebidos e as atribuições, problema que, apesar de apresentar urgência, parece não estar entre as pautas de prioridade da agenda política.

O autor não considera que a redivisão de atribuições que tendeu a descentralização nas últimas três décadas seja o melhor método por conta da estruturação resultante das administrações municipais. A alternativa apresentada pelo autor é a redistribuição da receita pública nacional. Como já foi demonstrado que os pequenos municípios têm extremas dificuldades de aumentar a receita por conta própria e não se deve aumentar a já elevada carga tributária brasileira, aportar mais recursos aos municípios via FPM (Fundo de Participação dos Municípios) seria o método ideal.

O índice FIRJAN de Gestão Fiscal revela a precariedade das finanças municipais. Dos 4544 municípios analisados, 3905 (85,9%) apresentava situação fiscal difícil ou crítica, apenas 626 (13,8%) boa situação fiscal e apenas 13 (0,3%) excelente situação fiscal. Vê-se também que capitais têm situação econômica mais saudável que outros municípios, já que em média apresentam notas 31,7% maiores que a média nacional.

Para evitar que os repasses não tenham boa correspondência por má gestão, poderia ser condicionado o repasse a mais desses percentuais do FPM à obrigatoriedade dos municípios de pequeno e médio porte estarem articulados em consórcios intermunicipais com metas concretas e mensuráveis.

A alternativa fornecida pelo pesquisador não significa a retomada do federalismo de regiões apregoado por Paulo Bonavides, afinal o enfoque agora é nas regiões intermunicipais e não macrorregiões interestaduais.

1. **Considerações finais**

O federalismo brasileiro é jovem e atravessou períodos de crises e rupturas institucionais, resultando em avanços seguidos de retrocessos. Os 30 anos da Constituição Federal de 1988 também não conseguiram ajustar o pacto federativo de modo a dar papel de protagonismo a todos os entes da federação. Há muita concentração de atribuições e recursos na esfera federal, em detrimento das esferas estaduais e municipais.

O tratamento simétrico às unidades subnacionais e a tímida descentralização financeira melhoraram ligeiramente a condição municipal. Porém, além de obscurecer ainda mais a posição dos Estados, as medidas não foram suficientes para que as novas competências municipais sejam efetivadas com sucesso. O resultado é uma crise aguda que atinge tanto Estados como entes locais.

A concentração de recursos públicos na União é vista como a maior responsável pelo comprometimento dos outros entes federativos. Um exemplo do resultado da crise é a situação atual do Estado do Rio de Janeiro.

Assim surge a questão de como aprimorar o federalismo fiscal e o livro Federalismo: Desafios contemporâneos aborda essa problemática. É fato que não há mais espaço para a criação de novos impostos, mesmo que isso aumentasse as receitas municipais e estaduais. Por isso surge a alternativa de repassar maiores valores para esses dois entes federativos via FPM. E por último, para condicionar a boa administração desses recursos, teríamos a formação de consórcios intermunicipais para fomentar uma competência administrativa que falta na maioria dos municípios.