

José Maurício Conti

DEDALUS - Acervo - FD



20400018607

*Federalismo Fiscal e
Fundos de Participação*

DEP. DE DIREITO
ECONÔMICO E FINANCEIRO

2001

editora
Juarez de Oliveira

1. NOÇÕES FUNDAMENTAIS

1.1. Introdução

O objetivo desta tese é analisar os fundos de participação, figuras de fundamental importância no contexto do federalismo fiscal brasileiro como instrumentos de manutenção do equilíbrio federativo, e as diversas questões a eles relacionadas.

De início, far-se-á uma introdução com uma prévia visão acerca da atividade financeira do Estado, a fim de que se justifique a necessidade de sua existência, bem como os desdobramentos que ela provoca. Ver-se-á que o Estado tem de realizar uma atividade financeira para que possa atender às necessidades públicas, e a partir daí surgem as diversas formas de organização do Estado, despontando como a principal delas o Estado Federal.

A manutenção desta forma de organização do Estado exige uma distribuição de competências e de recursos que mais adequadamente atendam os objetivos a serem alcançados, qual seja, a satisfação das necessidades públicas com a melhor relação custo-benefício, de modo que os recursos públicos sejam bem aproveitados.

Passa-se então ao estudo deste tópico, o chamado federalismo fiscal, contexto dentro do qual se inserem as transferências intergovernamentais, sendo os fundos de participação, no ordenamento jurídico nacional, a principal forma pela qual estas transferências se materializam.

A partir daí estudar-se-ão os fundos de participação e as diversas questões a eles relacionadas.

1.2. O Estado e a atividade financeira

A evolução histórica da vida em sociedade, que provoca o surgimento de diversas formas de organização das pessoas, leva à criação do Estado, entidade destinada a gerir a vida desta sociedade e atender as necessidades

públicas, promovendo o bem comum. O Estado passa, desta forma, a organizar e, conseqüentemente, interferir na vida de cada uma das pessoas.

A intervenção do Estado na vida social sempre se mostrou necessária, havendo várias teorias que divergem quanto à sua extensão, forma e intensidade. Existem teorias que defendem uma participação mínima, prevalecendo as atividades de iniciativa privada, e outras propondo um Estado com predomínio das atividades públicas, sugerindo um estado mais intervencionista.

Independentemente da teoria que se queira adotar, o fato é que, em todas elas, bem como na realidade da conformação dos Estados modernos existentes, há uma significativa intervenção do Estado nas atividades sociais e econômicas.

Mesmo os Estados modernos que adotam uma organização voltada à menor interferência têm várias formas de atuação na economia, não só pela prestação direta de vários serviços como na fiscalização de atividades entregues à iniciativa privada.

A imprescindibilidade desta intervenção é fato incontroverso, na medida em que há vários fatores que exigem esta participação do Estado na vida da sociedade.

É o caso, por exemplo, das chamadas "falhas de mercado": situações em que "as condições que asseguram o funcionamento do mercado não são cumpridas e, conseqüentemente, o sistema de preços não sinaliza aos agentes a quantidade ótima a ser produzida"¹. Nestes casos, o Estado deve intervir para garantir a produção de bens e/ou serviços não supridos naturalmente pelo mercado.

É o que ocorre com os chamados "bens públicos" (ou bens coletivos, segundo parte dos estudiosos), que são bens cujo consumo é do tipo "não rival" (o consumo por qualquer indivíduo não reduz a quantidade disponível para outros indivíduos) e "não excludente" (não é possível excluir agentes que desejem consumir o bem). Caso típico da segurança pública. Na prestação deste tipo de serviço, não é possível fazer com que o uso por parte de um beneficiário reduza a quantidade disponível para outro indivíduo. Também não se pode prestar o serviço para alguns e excluir outros do benefício, pois neste tipo de serviço o benefício é necessariamente dado a uma determinada comunidade, sem que seja possível separar alguns para serem beneficiados e outros não.

1. Longo e Troster. *Economia...* p. 29

São também falhas de mercado os chamados "monopólios naturais": determinados tipos de bens que, pelas suas características, acabam sendo fornecidos em situação de monopólio. É o caso, por exemplo, do saneamento básico, serviço que, pela sua natureza, torna difícil o estabelecimento de concorrência.

Além das razões econômicas mencionadas, há outras, de caráter fundamentalmente social.

A busca da Justiça Social induz a uma intervenção do Estado nas atividades da comunidade, haja vista que tem ele uma importante função como redistribuidor da renda. Deixar a distribuição dos recursos por conta das leis naturais de mercado seguramente não leva a situações de justiça social, tornando necessária a intervenção do Estado para ajustar estas circunstâncias.

Há ainda que se considerar existirem funções que necessariamente devem ser cumpridas pelo Estado, dada sua natureza de atividade pública, sendo dever do Estado prestá-las, como ocorre com o exemplo já citado da segurança pública². O Estado brasileiro faz constar expressamente este dever em sua Constituição, consoante se pode verificar do disposto no art. 144 ("A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)").

Deste modo, vemos desde logo várias razões que tornam imprescindível a atuação do Estado na sociedade, quer como regulador de atividades, quer como prestador de serviços e fornecedor de bens, ou ainda como redistribuidor de riquezas e promotor de justiça social.

Este conjunto de atividades atribuídas ao Estado pela sociedade, que podemos denominar de necessidades públicas³, obriga o Estado a arrecadar recursos para fazer frente às despesas geradas por ocasião do cumprimento destas obrigações.

Daí surge a atividade financeira do Estado, compreendida como sendo o conjunto das atividades relacionadas à arrecadação, gerência e dispêndio de recursos públicos⁴.

2. Vide declaração de voto do Min. Aliomar Baleeiro no RE 77.940-SP (*in* RTJ 69/902, p. 911).

3. Necessidade pública é "tudo aquilo que incumbe ao Estado prestar, em decorrência de uma decisão política" (*In Regis de Oliveira. Manual...*, p. 15).

4. "Atividade financeira é o conjunto das ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas" (Ricardo Lobo Torres. *Curso...*, p. 3).



O Estado deve ter formas pelas quais possa arrecadar recursos e, assim, fazer frente a todos os gastos necessários para que cumpra as funções que lhe são atribuídas pela sociedade.

Assim é que verificamos, modernamente, existirem algumas maneiras pelas quais isto é realizado. Pode o Estado, por exemplo, arrecadar recursos realizando atividades próprias dos particulares, que atendem precipuamente aos interesses individuais dos cidadãos, obtendo as chamadas receitas originárias.

Ou ainda – e principalmente – pela via da tributação. A impossibilidade de se arrecadar recursos suficientes por outras vias, circunstância presente na grande maioria dos Estados existentes, torna necessária a atribuição, ao Estado, do poder de tributar – ou seja, arrecadar recursos legítima mas coercitivamente dos cidadãos, exigindo-lhes que entreguem quantias em dinheiro nas situações previamente estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

Mas esta não é ainda a única questão a ser analisada no estudo acerca da atuação do Estado na vida econômica.

Uma questão de fundamental importância é saber como organizar o Estado de modo que atenda às necessidades públicas com a melhor relação custo-benefício, a fim de que possa oferecer aos membros da sociedade bens e serviços que melhor satisfaçam seus interesses com o menor gasto possível de recursos públicos.

O fornecimento de bens e serviços públicos apresenta peculiaridades relativamente aos aspectos alocativos que, como se verá a seguir, levam à formação de uma estrutura descentralizada. Assim, cada tipo de necessidade pública será melhor atendida se estabelecida uma estrutura espacialmente organizada, com diversas esferas de governo.

Isto levar-nos-á ao estudo do federalismo, que será realizado no item subsequente, com destaque para o federalismo fiscal, quando serão abordados os aspectos relacionados à organização da atividade financeira no Estado Federal.

1.3. O Federalismo

O federalismo, nas palavras de Sampaio Dória, é "a fórmula histórico-programática de composição política que permita harmonizar a coexistên-

cia, sobre idêntico território, de duas ou mais ordens de poderes autônomos, em suas respectivas esferas de competência”⁵.

Uma visão do conceito de federação vem delineado com precisão e síntese nas palavras de José Nilo de Castro: “A noção de Federação (latim: *foedus, eris*, aliança, associação, ou pacto) vincula-se à idéia de união, de modo permanente, de dois ou mais Estados em um só, o Estado federal. Os Estados-Membros ou federados conservam a sua autonomia interna, debaixo, porém, da autoridade central, a União ou Estado federal. E esta união é materializada na Constituição federal”⁶.

Far-se-á, a seguir, uma breve análise sobre os diversos aspectos relacionados ao Federalismo: formas, tipos, modos de organização etc., para a seguir iniciar-se o estudo específico do que mais interessa, que são as razões justificadoras e as formas de distribuição de recursos entre as unidades da Federação – o chamado Federalismo Fiscal.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer o conceito de Estado Federal.

Relativamente aos tipos de Estado, a doutrina já consagrou a existência de basicamente duas espécies:

a) O Estado Unitário, que corresponde ao Estado em que a “descentralização nele existente (administrativa, legislativa e/ou política) está à mercê do poder central. Este, por decisão sua (em geral por forma de lei), pode suprimir essa descentralização, ampliá-la, restringi-la etc”⁷.

b) O Estado Federal, composto por uma agregação de Estados-membros, estando esta estrutura delimitada constitucionalmente, na qual se asseguram poderes autônomos a estas entidades, havendo uma participação delas no poder central por meio de câmara que os represente. → Senado

Esta é a classificação sobre a qual tem sido estudada a organização dos Estados quanto à distribuição espacial do poder. No entanto, esta classificação dicotômica não se coaduna com o que se observa na conformação dos Estados modernos, mostrando-se insuficiente e imprecisa.

É possível, por exemplo, reconhecer uma terceira figura, a Confederação, que, segundo os doutrinadores, vem a ser não uma modalidade de Estado Federal, mas sim uma união de Estados soberanos, na qual a autoridade central basicamente coordena as decisões a serem tomadas pelos

5. Sampaio Dória. *Discriminação...* p.9.

6. *Considerações...* p. 46.

7. Ferreira Filho. *Curso...* p. 49

confederados. A característica fundamental é a de que, na Confederação, os Estados Confederados conservam sua soberania, e não apenas a autonomia, como ocorre com as entidades descentralizadas (ou unidades subnacionais) nos Estados Federados. A agregação dos Estados Confederados, no entanto, tem força menor, haja vista serem mais flexíveis as regras que permitem a um Estado desligar-se da união, ao passo que no Federalismo a indissolubilidade é característica fundamental.

Mais recentemente, têm-se desenvolvido ainda os grandes acordos internacionais, que, para seu fiel cumprimento, acabam exigindo uma perda de parcela da soberania dos Estados. É o caso típico da Comunidade Econômica Européia, que recentemente implantou a moeda única para seus membros – o EURO, e não há como se negar que a retirada de um Estado do poder de emitir e controlar sua própria moeda seja um indício de perda de parte da sua soberania. Paulo Casseb, em texto recente, identifica precisamente esta situação: “A União Européia está delineando o aparecimento de um novo tipo de forma de Estado, vez que a mesma não se enquadra como confederação, nem tão pouco como federação, embora ainda se aproxime mais da primeira (...) É bom frisar que a globalização não se identifica com um autêntico federalismo, pois este encontra-se calcado no princípio da subsidiariedade, pressupondo o fortalecimento das sociedades intermediárias entre os indivíduos e o Estado, bem como na autonomia dos entes políticos intermediários, preservados de um poder central padronizador”⁸.

Além destas figuras associadas e assemelhadas ao Estado Federal, há ainda que se reconhecer a falta de precisão na classificação mencionada, que divide os Estados em Unitários e Federais, pois, na realidade, o que se observa é não existir uma distinção absolutamente nítida entre Estado Unitário e Estado Federal, e nem mesmo entre as outras formas de organização anteriormente citadas⁹. Isto porque, ao se analisarem os Estados dito Unitários, constata-se que estes, em especial os que têm uma grande extensão territorial, também, de alguma forma, estabelecem divisões territoriais de poder, com maior ou menor grau de autonomia relativamente ao poder central. E a observação dos Estados Federais mostra que há diversos tipos e formas pelas quais se organizam, existindo desde os Estados que conferem elevado grau de autonomia às unidades subnacionais, até aqueles em que a

8. Paulo Casseb. *Federalismo...* p. 37.

9. “A doutrina mostra que não existe definição universal do federalismo, tendo em vista a diversidade das propostas federativas” (Baracho, José A. O. *A federação...*, p. 50).



↑ autonomia dos membros da Federação é reduzida. Sendo assim, muitas vezes são por demais sutis as diferenças entre um Estado Unitário descentralizado e um Estado Federal em cuja organização se constate a pequena autonomia dos entes federados, impedindo que se possa traçar uma linha divisória nítida entre estas formas de organização dos Estados.

Há estudiosos já reconhecendo inclusive a figura do Estado Regional, uma organização intermediária entre o Estado Unitário e o Estado Federal, na qual há a figura do Estado Unitário, mas com organizações administrativas regionais às quais se reconhece algum grau de autonomia. Incluem nesta categoria, por exemplo, a Espanha¹⁰.

O que se constata nos Estados modernos é uma infinidade de formas de se auto-organizarem, cada uma com suas peculiaridades. O estudo deste aspecto do conhecimento humano leva, como ocorre também em outras áreas, a estabelecerem-se classificações, nas quais se procura agrupar elementos com características semelhantes para facilitar a compreensão de determinado assunto. Assim ocorre com o estudo dos Estados e suas formas de organização, que levou à criação das figuras do Estado Unitário e do Estado Federal. Há que se reconhecer, no entanto, que atualmente esta classificação não representa fielmente as formas existentes de organização do Estado. O que a realidade nos mostra é que existem inúmeras formas de organização e, relativamente à distribuição territorial do poder, são vários os graus de autonomia concedidos às entidades que compõem cada um dos Estados, e muitas as formas de distribuição e verticalização do poder (Estados-membros, municípios, *ayuntamientos*, comunidades autônomas, regiões metropolitanas, microrregiões, sub-prefeituras etc.).

Uma comparação superficial dos diversos tipos de Federação poderá ser observada no item 2.3, no qual, ao se analisarem as várias formas de discriminação de rendas entre as esferas de governo, ter-se-á uma noção que permita demonstrar o que foi acima mencionado.

Em assim sendo, caberá à doutrina estabelecer outros critérios de classificação dos Estados, relativamente à forma pela qual se organizam no aspecto espacial.

Admitindo-se que praticamente todos os Estados modernos têm algum grau de descentralização, e cada um deles estabelece vários graus de esferas administrativas, o que se mostra mais adequado é classificar os Estados

10. Moacir de Souza, *Do Estado...*, p. 131; Dallari, *Elementos...*, p. 215.

segundo os graus de descentralização que estabelecem em sua organização. Há que se estabelecer um critério mais preciso sobre o conceito de autonomia, a fim de identificar o que se possa considerar uma unidade subnacional, ou Estado-membro, ou ainda ente federado. Considerando-se como unidade subnacional toda aquela que gozar de autonomia administrativa (capacidade de se auto-organizar), política (capacidade de eleger seus próprios governantes) e financeira (capacidade de se auto-sustentar), os Estados poderiam ser classificados segundo os níveis de unidades subnacionais que utilizam em sua organização.

Neste sentido teríamos as seguintes categorias de Estados:

a) Estados de 1º grau. São os Estados em que há apenas uma esfera administrativa, sem qualquer tipo de descentralização. É de se admitir que seria cabível apenas nos casos de Estados com mínima extensão territorial, como é o caso, por exemplo, do Vaticano, de Mônaco e outros casos análogos;

b) Estados de 2º grau. São os Estados que estabelecem dois graus de descentralização. Há uma unidade superior, responsável pelos bens e serviços de interesse de toda a comunidade, e outras entidades descentralizadas, responsáveis pelos bens e serviços de interesse regional;

c) Estados de 3º grau. São aqueles que estabelecem três graus de esferas administrativas, cada uma responsável pelo fornecimento de bens e serviços em determinada área de atuação, conforme delimitação estabelecida pela Constituição, como ocorre no Brasil;

d) Estados de 4º grau e sucessivos. Denominar-se-iam os Estados conforme os diversos graus de esferas administrativas criadas em sua organização, na forma estabelecida pela Constituição. Teríamos, desta forma, Estados de 4º grau, caso nele existissem quatro esferas administrativas. Seria de 4º grau, por exemplo, um Estado que se organizasse estabelecendo a esfera administrativa superior e central, a União, esferas administrativas regionais, como Estados-membros, que por sua vez seriam subdivididos em Regiões Metropolitanas, e estas subdivididas em Municípios. Admitindo-se que a Constituição trouxesse previsão de divisão dos Municípios em Administrações Regionais, teríamos a figura de um Estado de 5º grau. E não é hipótese desarrazoada, na medida em que, se analisarmos o caso brasileiro, verificamos que, objetivamente, esta situação já pode ser observada em cidades como São Paulo. Considerando, no entanto, não estar esta figura prevista constitucionalmente, não se pode considerar como integrante da organização do Estado, sendo, por ora, apenas uma forma própria de organização a ser estabelecida por um Município em particular. É de se ressaltar que a Constituição brasileira vigente prevê, em seu art. 25, § 3º, a possibilidade de criação de figuras como a das regiões metropolitanas e outras

análogas (aglomerações urbanas, microrregiões) que podem significar a inclusão de outros graus na organização territorial administrativa, mostrando assim o quanto são complexas e diversificadas as possibilidades de organização territorial do poder¹¹.

Esta classificação também não atenderá precisamente a todas as circunstâncias, haja vista que haverá Estados com o mesmo grau, ou seja, classificar-se-iam na mesma categoria, mas que confirmam graus diversos de autonomia para as várias esferas. Assim, é possível que dois Estados estabeleçam três graus de esferas administrativas; no entanto, a autonomia conferida a cada uma destas esferas seja diverso, um conferindo maior autonomia às entidades descentralizadas, outro menor. Deste modo, seriam Estados com organizações diferentes e classificados em uma mesma categoria.

No entanto, embora distorções como esta possam ocorrer, esta classificação mostra-se mais adequada do que a atual, em que Estados com características bastante semelhantes classificam-se em categorias diferentes. É o caso, por exemplo, do Brasil e da Espanha, em que a organização de ambos prevê esferas administrativas bastante assemelhadas, sendo o Brasil classificado na categoria de Estado Federal e a Espanha sendo considerado um Estado Unitário. Ou o caso dos EUA e da Suíça, ambos Estados que conferem um grau elevado de autonomia às entidades descentralizadas, e grande parte dos estudiosos consideram os EUA como sendo um Estado Federal e a Suíça uma Confederação.

Esta forma de classificação, no entanto, tende a ser mais eficaz para a compreensão do federalismo e seguramente adaptar-se-á com mais facilidade aos avanços da sociedade e suas formas de organização, bem como aos efeitos da globalização.

Nesta linha de pensamento é interessante notar a referência que Moncir de Souza faz às figuras do federalismo tetradimensional e pentadimensional¹².

É importante ressaltar, como já mencionado anteriormente, serem praticamente infinitas as possibilidades de os Estados se auto-organizarem com relação à divisão espacial do poder, dando origem a uma organização própria para cada Estado hoje existente, organização esta que se altera continua-

11. A título de exemplificação, cabe destacar que já houve a criação destas figuras. O Estado de São Paulo, por meio da Lei Complementar Estadual n. 870, de 16.6.2000, criou a Região Metropolitana de Campinas.

12. *Do Estado...*, p. 135 a 137.

mente, haja vista a dinâmica das relações econômicas, culturais e sociais a que se sujeitam com o decorrer do tempo.

Feitas estas considerações acerca das classificações dos Estados, e justificadas as críticas a elas endereçadas, há que se avançar nos estudos para o fim de se atingir o objeto central desta tese. Para isto, considerando-se que a doutrina até agora existente utiliza a figura do Estado Federal como categoria de classificação dos tipos de Estado, e considerando estar o Brasil nela incluído, figurando inclusive a Federação como cláusula pétrea em nossa Constituição (Constituição Federal, art. 60, § 4º, inciso I), passaremos ao estudo da figura do Estado Federal.

1.3.1. O Estado Federal

1.3.1.1. Origem e características

O Estado Federal surgiu formalmente com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, na qual se formalizou a união de várias coletividades – no caso, treze colônias inglesas, que até então tinham existência autônoma e independente.

Algumas características são intrínsecas à organização de um determinado Estado na forma federativa. Entre elas podem ser consideradas fundamentais as seguintes:

- a) existência de, ao menos, duas esferas de governo;
- b) autonomia das entidades descentralizadas, que compreende as autonomias política, administrativa e financeira;
- c) organização do Estado expressa em uma Constituição;
- d) repartição de competências entre as entidades descentralizadas;
- e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional;
- f) indissolubilidade

A seguir, serão analisadas estas características do Estado Federal

A existência de duas esferas de governo

Este é, na verdade, o fundamento da própria existência do Estado Federal, que, como já chegou a ser mencionado anteriormente, consiste na união de coletividades sob um comando único e soberano, mas que conservam sua autonomia, de modo a terem uma capacidade de governar que só é

limitada pelas regras fixadas pelo poder soberano, quando, por meio da Constituição, estabeleceu a forma de organização daquela sociedade.

Portanto, o Estado Federal supõe necessariamente a convivência harmônica de, ao menos, duas esferas de governo. Um governo central, com poderes sobre todo o território do Estado, e os governos das entidades descentralizadas, que se uniram na formação do Estado Federal.

Cabe aqui registrar a crítica já feita anteriormente quanto à "quantidade" de esferas de governo, pois, segundo a doutrina vigente, há "Estados Unitários" e "Estados Federais", caso existam, respectivamente, uma ou duas esferas de governo. No entanto, como já demonstrado, modernamente há uma multiplicidade de formas de organização territorial do poder nos Estados, com várias esferas, até mesmo nos Estados dito Unitários.

Assim, é de se considerar como característica fundamental do Estado Federal a existência de, ao menos, duas esferas de governo. No entanto, esta característica, considerada isoladamente, é insuficiente para determinar que um Estado seja ou não do tipo Federal. É imprescindível que se considere presentes outras características, como as que serão analisadas posteriormente, a fim de que se possa concluir estarmos ou não diante de um Estado Federal.

Autonomia das entidades descentralizadas

Quando diversas coletividades regionais se unem na formação de um único Estado, pressupõe-se a existência de um governo central, que exerça o poder soberano, ou seja, o poder máximo, acima do qual não se admita existir qualquer outro.

As entidades descentralizadas, por sua vez, abdicam de uma parcela de poder em favor do poder soberano, sem que com isto fiquem totalmente submetidas ao poder central, haja vista conservarem também outra parcela de poder, conforme as diretrizes estabelecidas pela Constituição, mantendo, assim, a chamada "autonomia", cujos principais desdobramentos (autonomia política, administrativa e financeira) serão analisados a seguir.

Há também neste ponto alguns aspectos críticos. Os conceitos de soberania e autonomia, por exemplo, são por demais controversos, não sendo o caso de se aprofundar no tema por fugir ao escopo deste trabalho, registrando-se tão-somente suas idéias básicas. Segundo José Afonso da Silva, "Autonomia envolve capacidade normativa sobre assuntos de competência exclusiva da entidade autônoma. Para que uma entidade possa ser considerada autônoma é necessário, no mínimo, a existência de governo

próprio e existência de competência exclusiva, conforme ensina Charles Durand, que acrescenta que governo próprio significa governo formado sem interferência de outra entidade, isto é, governo proveniente de escolha da própria comunidade autônoma. Competência exclusiva constitui-se de uma área de poder próprio, outorgado à entidade autônoma para desenvolvimento de sua capacidade normativa¹³.

A análise dos Estados modernos mostra a dificuldade na separação dos conceitos de autonomia e soberania. Há organizações territoriais que formalmente se consideram "confederações", como é o caso da Suíça. Assim se auto-definem por estabelecerem que as entidades descentralizadas conservam sua "soberania", e não apenas "autonomia". No entanto, a análise da Constituição da Confederação Suíça demonstra que, ao se reunirem, as entidades descentralizadas estão, em vários aspectos, cedendo parcela de poder em favor de um poder central, de modo que fica difícil saber até que ponto isto importa em continuarem sendo entidades "soberanas" ou apenas "autônomas"¹⁴.

A globalização e o crescente incremento nos acordos internacionais também influenciam nesta questão. É o caso de se perguntar se abrir mão de um instrumento fundamental para que uma nação se considere soberana, como por exemplo ter o controle sobre sua própria moeda, importa ou não em perda da soberania. Diversos Estados "soberanos" europeus estão perdendo este poder diante da criação da moeda única pela Comunidade Econômica Européia.

Deste modo, esta característica – soberania ao poder central e autonomia às entidades descentralizadas – continua sendo intrínseca à organização de um Estado na forma federativa. No entanto, também não pode ser analisada isoladamente, devendo ser considerada no conjunto das demais características do Estado em questão.

Quanto à autonomia das unidades descentralizadas, esta engloba vários aspectos, que podem ser sistematizados em três categorias: a autonomia política, a autonomia administrativa e a autonomia financeira.

13. *Participação...* p. 82.

14. O art. 3º da Constituição Suíça diz que os "Cantões" conservam sua soberania, não estando limitados pela Constituição; no entanto, estabelecem funções que cabem ao poder federal, e os "Cantões" podem exercer as tarefas que não estejam delegadas ao poder federal. O art. 24, por exemplo, estabelece uma série de competências legislativas próprias da Confederação.

a) Autonomia política

A autonomia política manifesta-se pela demarcação, na Constituição, dos poderes da entidade descentralizada. A autonomia política pode ser vista *lato sensu*, abrangendo inclusive os poderes de obter recursos e de auto-organização. Estes dois últimos itens, no entanto, serão considerados como manifestações da autonomia financeira e da autonomia administrativa, respectivamente. Assim, podemos considerar a autonomia política *strictu sensu* como a competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados na Constituição; a competência para participar nas decisões do Poder Central, o que será visto a seguir por ocasião da análise de uma das características do federalismo, que é a justamente esta participação nas decisões do Estado; a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos; e a existência de órgãos próprios, com os quais exercerá as funções que lhe foram delimitadas pela Constituição.

José Afonso da Silva reconhece esta característica: "Realmente, o federalismo se caracteriza fundamentalmente pela divisão do poder político entre a comunidade central e as comunidades regionais, importando numa atribuição de autonomia às entidades federativas. Essa *autonomia federativa* compreende dois elementos básicos: a) *existência de órgãos próprios*; b) *existência de um mínimo de competência privativa*. Nestas, há que incluir-se a outorga de fontes tributárias próprias e capacidade de gerir os próprios assuntos tributários e financeiros, que exatamente servirão de bases econômicas da autonomia"¹⁵. Em sentido semelhante, em sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo": "A *autonomia federativa* assenta-se em dois elementos básicos: a) na *existência de órgãos governamentais próprios*, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; b) na *posse de competências exclusivas*, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido"¹⁶.

b) Autonomia administrativa

A autonomia administrativa manifesta-se pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhe foram atribuídas pela Constituição.

15. *Tributos...*, p. 2.

16. *Curso...*, p. 102.

Considerando que a Federação se compõe de uma união de entidades que representem parcelas do território do Estado, e que esta união, embora tenha resultado no estabelecimento de um poder único e centralizado, tem como fundamento a manutenção de parte do poder nas unidades descentralizadas, há que se delinear qual é esta parcela de poder a ser exercida por estas entidades.

As entidades descentralizadas gozam, em um Estado Federal, de autonomia. Já se falou anteriormente sobre a dificuldade de conceituar autonomia, bem como na diferenciação com o conceito de soberania. No entanto, algumas características podem ser reconhecidas nesta figura jurídica.

Entre as características intrínsecas do poder autônomo está a capacidade de auto-organização de que devem ser dotadas as entidades autônomas.

Estas entidades devem, por conseguinte, deter uma parcela de poder que lhes permita estabelecer, segundo seus próprios desígnios, a sua organização interna, observadas apenas diretrizes genéricas oriundas do poder central, com órgãos governamentais próprios e respectivos servidores.

c) *Autonomia financeira*

A organização do Estado na forma federativa importa na criação de entidades autônomas, que, para cumprirem suas funções constitucionalmente delimitadas, dependem de recursos próprios para tanto. Imprescindível, portanto, para a manutenção desta forma de organização do Estado, que se assegure a autonomia financeira das entidades que compõem a federação. Devem estas entidades, pois, dispor de fontes de recursos próprias e constitucionalmente asseguradas.

Assim é que, modernamente, tanto Estados-membros quanto Municípios são dotados de fontes próprias de arrecadação, como os tributos de sua competência, bem como de fontes indiretas de arrecadação, garantidas por norma constitucional, como é o caso das diversas formas de transferências constitucionais, entre as quais se encontram os Fundos de Participação.

A ^{Monogratia} autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhe competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua.

A doutrina é uníssona quanto a isto. Neste sentido já se manifestou Sampaio Dória, fazendo referência ao modelo de federalismo americano:

"O poder político, distribuído pelas camadas da federação, encontra seu necessário embasamento na simultânea atribuição de poder financeiro, sem o qual de pouco vale: *autonomia na percepção, gestão e dispêndio das rendas próprias*. Essa competência financeira autônoma, conforme já observado, constitui-se em verdade no traço diferencial típico da primeira federação moderna, a dos Estados Unidos da América"¹⁷.

Na mesma linha de raciocínio está o pensamento de Carvalho Pinto, em sua clássica obra sobre a discriminação de rendas: "Subtrair, portanto, a independência financeira a uma unidade a que se queira atribuir efetiva autonomia político-administrativa, seria negar-lhe o elemento substancial dessa própria autonomia, assim como o procedimento inverso importaria em outorgar-lhe condições de vida própria, extensivas ou remarcantes desse seu atributo. Esta simples reflexão põe em destaque a íntima conexão existente entre o regime discriminatório e a respectiva organização estatal, denunciando as conseqüências que a natureza daquele regime pode trazer à conceituação do Estado, e demonstrando, num sentido inverso, a força imperativa que a fixação desse último tem na conformação do sistema distributivo de rendas entre as suas unidades políticas"¹⁸. Reafirma, mais adiante: "Num regime federativo, isto é, onde, como vimos, o poder se exerce também sob a forma das autonomias locais, e onde estas autonomias, pela própria natureza do sistema, têm irrecusáveis garantias, — o sistema de percepção de rendas das várias unidades políticas deve assumir, evidentemente, o caráter que melhor se coadune com aquela prerrogativa local e melhor ampare estas garantias substanciais do regime. Ora, a forma mais segura de alcançar esse objetivo é aquela que proporciona recursos independentes a cada uma das unidades"¹⁹. (...) "A outorga de receitas distintas a cada uma das unidades é, pois, um imperativo do regime federativo, cuja subsistência estaria condenada num sistema de franca concorrência tributária"²⁰. → só a seriedade garante sua autonomia

Cantizano ressalva ainda que "A autonomia político-administrativa e a suficiência de recursos formam um binômio indissociável. Uma não pode existir sem a outra"²¹.

17. Dória. *Discriminação...*, p. 11.

18. *Discriminação...*, p. 16.

19. *Idem*, p. 39.

20. *Idem*, p. 42.

21. *O novo...*, p. 11.

As entidades descentralizadas que, unidas, compõem a federação, têm, necessariamente, que dispor de recursos suficientes para se manter, o que implica em fontes de arrecadação que independam da interferência do poder central, constituindo esta uma característica fundamental do Estado Federal. Em geral, há, como já mencionado, duas formas de assegurar a autonomia financeira: a primeira é a atribuição de competência para a instituição de tributos; outra são as transferências intergovernamentais asseguradas pelo texto constitucional, com cláusulas que assegurem o fiel cumprimento deste dispositivo.

As fontes de receitas atribuídas às entidades da Federação, incluindo a competência tributária e as transferências intergovernamentais, são aspectos fundamentais – determinantes até – do federalismo. Não se concebe a existência de entidades federadas sem que lhes sejam asseguradas receitas que permitam fazer frente às suas necessidades, e, por conseguinte, manter sua autonomia.

As transferências intergovernamentais serão objeto de estudo nos capítulos subseqüentes, razão pela qual fica feita, por ora, apenas esta breve referência.

Organização do Estado expressa em uma Constituição

Tendo em vista que o fundamento do Estado Federal consiste em várias esferas de governo coexistindo harmonicamente, imprescindível se torna um diploma normativo que estabeleça as regras que darão ordem e coesão a esse sistema de organização da sociedade.

Assim, o Estado Federal surge a partir do momento em que várias coletividades se unem em torno de uma ordem jurídica comum, consubstanciadas neste documento jurídico chamado Constituição.

Difere a Constituição de um simples Tratado, pois a Constituição, como o próprio nome sugere, *constitui*, cria, faz surgir uma determinada ordem jurídica, enquanto o Tratado apenas importa em um acordo entre Estados soberanos acerca de um ou mais assuntos de interesse comum, sobre os quais estabelecem regras a serem por eles obedecidas.

É claro que uma análise mais profunda das diferenças entre uma Constituição e um Tratado poderá levar a uma dificuldade em se estabelecer uma linha divisória absolutamente nítida, na medida em que toda vez que nações soberanas formalizam determinadas regras a serem observadas por ambos estão se obrigando perante outras a realizar determinados atos que, dependendo do objeto do Tratado, podem importar em perda de poder. Tratados

que levaram à criação da Comunidade Econômica Européia, por exemplo, como já mencionado, importaram na criação de uma moeda única para os diversos países signatários, o que indiscutivelmente importou em perda de poder. Determinar a linha divisória entre o que vem a ser um Tratado, que estabelece regras entre Estados soberanos, e o que é uma Constituição, documento que representa a vontade única de uma nação soberana, não é tarefa das mais simples. Não constitui, outrossim, a meta perseguida por este trabalho.

Há casos de países que são por muitos considerados confederações, como é o já citado exemplo suíço, em que há uma Constituição regendo a vida de uma Confederação, de modo a ressaltar novamente a falta de uma especificação exata da distinção entre Constituição e Tratado.

Feitas estas ressalvas, não se pode dispensar este requisito na conformação de um Estado Federal, qual seja, a existência de uma Constituição, no sentido de um documento jurídico que contenha os principais elementos caracterizadores da organização do Estado, com as regras delimitadoras do poder central e das entidades descentralizadas.

Repartições de competências entre as entidades descentralizadas

Uma vez estabelecida a divisão territorial do poder, com a criação de unidades responsáveis pelo exercício de parcela desse poder entre as diversas partes do território do Estado, há que se estabelecer quais serão as funções a serem exercidas pelas unidades federadas.

Como já visto anteriormente, e será analisado mais profundamente no item dedicado ao estudo do federalismo fiscal, a própria necessidade de divisão territorial do poder advém deste interesse em tornar mais eficiente a provisão de bens e serviços públicos com a criação de esferas diferentes de administração.

Desta forma, a organização do Estado Federal implica em estabelecerem-se as competências próprias de cada uma das esferas de governo, a fim de que se delimite não só a parcela de poder que será exercida, como também as atribuições de cada um quanto ao fornecimento de bens e serviços públicos.

Este item é bastante relevante, pois a divisão das competências, aliada à repartição dos recursos entre as unidades que compõem a federação, são o fator determinante no equilíbrio federativo e conseqüente coexistên-

cia harmônica entre eles, e, portanto, da própria manutenção da federação. Sobre este aspecto convém ressaltar o alerta de Carvalho Pinto: "Receita e despesa ou, equivale dizer, discriminação de rendas e distribuição de funções, constituem assim os dois termos de uma equação indispensável ao equilíbrio das unidades do Estado. Qualquer atuação num desses extremos, sem a devida compensação do outro, precipitaria o equilíbrio da balança. Qualquer objetivo, pois, de alterar o sistema discriminatório de um país, traz, como a mais elementar exigência, uma prévia revisão da paralela distribuição de encargos, deslocando dessa forma a tarefa para um terreno francamente constituinte, compreensivo de toda estruturação política e constitucional do país e cujo desconhecimento ou abstração não seria admissível em qualquer trabalho criterioso e construtivo"²².

Participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional

Na organização do Estado Federal, a fim de que se preserve ao máximo a coesão das unidades que o compõem, é fundamental que se assegure um instrumento de participação da vontade destas unidades na formação da vontade do todo, ou seja, na formação da vontade do Estado.

Em geral, isto se faz por meio de um órgão destinado a representar os interesses destas unidades na formação da vontade nacional, o que ocorre por meio do Poder Legislativo Federal, órgão máximo responsável por este *desideratum*. No nosso ordenamento, o Senado Federal, uma das casas que compõem o Congresso Nacional, consubstanciação do Poder Legislativo Federal, é o órgão representativo das unidades federadas, tendo como função defender os interesses da federação, sendo indispensável na formação da vontade da nação.

Carlos Velloso chama a atenção para este ponto: "Se o Estado Federal constitui forma de descentralização do poder, certo é, entretanto, que somente isto não basta para caracterizá-lo. José Alfredo de Oliveira Baracho, dissertando a respeito do tema, ensina que são dois os princípios básicos do federalismo: o da autonomia das coletividades territoriais distintas do poder central, e o da participação dessas coletividades na vida dos órgãos centrais"²³.

22. *Discriminação...*, p. 97.

23. *Estado Federal...*, p. 5.

Indissolubilidade

A indissolubilidade é pré-requisito do Estado Federal, haja vista que este se define pela união indissolúvel de Estados federados, de modo que, em havendo possibilidade de separação de uma das entidades, perde-se esta característica essencial do federalismo. Estar-se-ia, por conseguinte, diante de outra figura, que não a de um Estado Federal. Esta união deve, portanto, estar expressa na Constituição do Estado, como item insuscetível de alteração. É o que ocorre na Constituição brasileira, que prevê ser a República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º).

1.3.1.2. Classificações dos Estados Federais

Uma vez vista esta noção acerca do que vem a ser o Estado Federal, e quais sejam suas principais características, cabe agora esmiuçar este conceito.

Ver-se-á a seguir diversas classificações que tornam mais nítidas as várias características que individualizam o Estado Federal.

A doutrina reconhece a existência de diversos tipos de Estados Federais. É importante ser feita uma breve e prévia noção destas classificações, a fim de que se possa melhor compreender a forma adotada para o Estado Federal brasileiro, e, conseqüentemente, os melhores caminhos para que se organize a federação nacional, inclusive e principalmente quanto à forma de distribuição dos recursos entre os seus componentes.

1.3.1.2.1. Tipos de Estado Federal conforme a forma pela qual se originaram

Identificam-se basicamente dois tipos de Estado Federal, conforme sua origem:

a) O Estado Federal por agregação, que surge a partir da união de estruturas pré-existentes, que se agregam e formam uma Federação, como ocorreu, por exemplo, com os Estados Unidos e Alemanha²⁴.

Neste caso, o que se tem é uma série de comunidades, que até então gozavam de soberania, e resolvem reunir-se formando um outro Estado,

24. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso...*, p. 51.

atribuindo a esta figura o poder soberano, passando a viver sob uma única ordem jurídica, conservando cada uma delas a autonomia, na forma convencionada na Constituição que as organize.

b) O Estado Federal por segregação, que surge a partir de uma estrutura única, que estabelece divisões territoriais e se desmembra em várias outras unidades, concedendo-lhes autonomia, como é o caso do Brasil.

Neste caso, há uma ordem única, que, por razões diversas, resolve promover a descentralização territorial do poder, de modo que um Estado inicialmente Unitário passa a ser Federal.

1.3.1.2.2. Tipos de Estado Federal conforme o modo pelo qual se organizam

Identificam-se basicamente as seguintes categorias:

↓
Bk: há as 2
formas

a) Federalismo dual (ou dualista)

O federalismo dualista é caracterizado pela repartição horizontal do poder. Há uma rígida separação entre o poder central e os estados federados.

Sua característica fundamental é "a de separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma 'área' própria, consistente em toda uma 'matéria' (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente. Daí falar-se, a propósito de tais competências, em competências 'privativas' ou 'reservadas'"²⁵.

No mesmo sentido é a lição de Paulo Casseb: "Realmente, ao poder federal não é permitida a penetração no campo reservado à atuação dos Estados-membros e vice-versa. Existe, então, dois campos de poderes exclusivos: um ao poder federal e outro ao poder estadual, campos estes rigidamente estipulados e que limitam a esfera de ação desses poderes.

- Esse é o chamado federalismo dual ou dualista que comporta uma rígida separação entre o governo central e o local, tendo em vista que um atua independentemente do outro em seu campo exclusivo"²⁶.

Há ainda referências a esta forma de organização com a denominação de federalismo centrífugo²⁷.

25. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *O Estado...*, p. 7.

26. *Federalismo...*, p. 9.

27. Velloso. *Estado...*, p. 8.

b) Federalismo por integração ou cooperativo.

O federalismo de integração ou cooperativo tem a característica de "dividir uma mesma 'matéria', em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. Assim, uma mesma 'matéria' é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, das normas particulares ou específicas (...)"²⁸. Neste tipo de federalismo, há uma maior interpenetração entre as unidades da federação e o poder central.

Modernamente, observa-se uma tendência dos Estados de estabelecerem esta forma de organização territorial do poder, não fixando duas esferas absolutamente distintas, estanques e independentes, mas sim esferas que se interpenetrem, auxiliando-se mutuamente e permitindo maior flexibilização, não somente no campo da repartição de competências, mas principalmente no que se refere à distribuição de recursos.

Assim é que se desenvolveram as relações intergovernamentais, hoje presentes na maior parte dos Estados, as quais incluem o aspecto financeiro, como as transferências de recursos entre as unidades da federação.

Schultze esquematiza de maneira didática estes tipos de federalismo, demonstrando que, de um lado, estão as alianças entre os Estados, como ocorre com os Tratados e as Confederações, direção na qual caminha o federalismo centrífugo, cujo objetivo supremo é a independência e a diversidade; de outro, está o Estado Unitário, direção para a qual caminha o federalismo centrípeto, cujo objetivo maior é a integração e a igualdade das condições de vida²⁹.

1.3.2. O Federalismo Brasileiro

1.3.2.1. Evolução histórico-constitucional

Desde o descobrimento até a promulgação da primeira Constituição, em 1824, o que se observa no Brasil é um governo basicamente centralizado, vinculado a Portugal.

Pode-se admitir como sendo o início formal da história do federalismo nacional a publicação da primeira Constituição, de 1824. O art. 2º do texto

28. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *O Estado...*, p. 7.

29. *Federalismo*, p. 15.

previa: “O seu território é dividido em Províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado”.

Embora houvesse esta divisão do território em Províncias, o Governo tinha características bastante centralizadoras, não sendo possível considerar existir, nesta época, um regime do tipo federativo.

Efetivamente, o Brasil é constituído em República Federativa pela Constituição de 1891, que, em seu art. 1º, estabelece: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”³⁰.

Desde então o Brasil manteve-se como uma federação, havendo, no entanto, diversas Constituições até o período atual que fizeram com que as autonomias dos Estados Federados fossem diferentes ao longo do tempo, sendo possível reconhecer períodos em que a federação tinha características mais centralizadoras, outras vezes menos centralizadoras, com uma autonomia mais significativa aos Estados-membros.

A Constituição de 1934, como anota Dallari³¹, embora mantivesse a organização federativa, teve tendências nitidamente centralizadoras, como se pode notar da redação do art. 5º, no qual estão enumerados os atos de competência privativa da União, em extensa lista. E ainda aumentaram-se as possibilidades de intervenção nos Estados, comparativamente ao que havia sido previsto na Constituição de 1891.

Já a partir da Constituição de 1946 começou-se a observar um crescimento da autonomia dos Estados, principalmente pelo incremento de sua autonomia financeira. Além da competência privativa para a instituição de diversos impostos (art. 19), tinham também participação na arrecadação de impostos federais (art. 15, § 2º – participação no imposto único sobre combustíveis e minerais; art. 15, § 4º – participação no imposto sobre a renda). Passou-se a adotar, de maneira mais clara, um federalismo do tipo cooperativo, em contraposição ao federalismo dualista que marcou o início do federalismo brasileiro.

Com a Emenda Constitucional-18, de 1965, houve um incremento ainda maior na distribuição das receitas tributárias e surgiram os Fundos de Parti-

30. Cumpre destacar que houve, em 15 de novembro de 1889, por meio do Decreto n. 1, a declaração da República Federativa do Brasil.

31. *Os Estados...*, p. 10.

cipação (art. 21), cujos recursos tiveram tendência crescente ao longo do tempo, até culminarem na forma atual.

A Constituição atualmente vigente é a que confere maior autonomia aos Estados-membros, especialmente sob o aspecto financeiro, embora, como veremos a seguir, não possa ser considerado um grau de autonomia tão significativo quanto ao que é encontrado em outros países.

No aspecto federativo, a Constituição promulgada em 5.10.88 trouxe como novidade a inclusão dos Municípios como integrantes da Federação. Embora esta inclusão provoque alguma polêmica no que se refere às teorias sobre o federalismo, há que se reconhecer terem os Municípios conquistado, a partir de 1988, um maior grau de autonomia e um maior aporte de recursos.

1.3.2.2. Situação atual

Considerando as classificações anteriormente mencionadas, o Estado Federal Brasileiro atual pode ser considerado, com relação à sua origem, como sendo um federalismo por segregação. Sendo o Estado Federal brasileiro do tipo federalismo por segregação, a primeira e importante característica que se nota é a autonomia relativamente pequena dos Estados-membros.

Consoante se pode depreender do texto constitucional, os Estados-membros, embora mantenham os requisitos mínimos exigíveis para um Estado descentralizado, pois têm autonomia financeira e razoável capacidade de auto-organização, na medida em que possuem fontes próprias de recursos, competências administrativas e legislativas delimitadas pela Constituição, não têm efetivamente um poder comparável ao de outras nações. Vê-se, por exemplo, que sua autonomia no campo legislativo é mínima, cabendo à União legislar sobre a grande maioria dos assuntos.

Financeiramente, o poder dos Estados-membros nunca foi grande, sendo possível observar nas últimas décadas um aumento na sua capacidade financeira, como será melhor analisado posteriormente.

A organização atual do Estado brasileiro vem delineada, basicamente, nos arts. 18 a 31, nos quais estão especificados os bens, a competência funcional e a competência legislativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A análise destes dispositivos mostra o significativo poder da União e o reduzido poder dos Estados. Praticamente estes têm as atribuições que se

referem a seus interesses locais. No Texto Constitucional temos a previsão expressa de que cabe aos Estados explorar o serviço de gás canalizado (art. 25, § 2º). Afora isto, podem instituir regiões metropolitanas (art. 25, § 3º). No mais, o que se encontra é uma competência concorrente em matéria legislativa.

Já a União tem uma extensa lista de bens que lhe pertencem (art. 20), uma igualmente extensa lista de competências funcionais exclusivas (art. 21) e uma vasta competência exclusiva em matéria legislativa (art. 22).

Na parte de prestação de serviços, cabe aos Estados e Municípios uma competência comum com a União para cuidar dos assuntos enumerados no art. 23.

Cumprе destacar que o federalismo brasileiro, relativamente ao modo pelo qual está organizado, tem algumas características de um federalismo dualista, na medida em que estabelece campos específicos de atuação para cada uma das entidades, delimitando a área de atuação da União, dos Estados-membros e dos Municípios.

Por outro lado, também adota técnicas de um federalismo cooperativo, ao estabelecer campos de atuação concorrentes.

Portanto, vê-se que o modelo brasileiro adota um sistema misto, incorporando tanto técnicas próprias do federalismo dualista quanto técnicas do federalismo cooperativo. É de se considerar predominante, no entanto, o aspecto cooperativo, que se vem observando de modo cada vez mais significativo nos Estados modernos, sendo esta uma tendência do federalismo atual.

E neste ponto cabe destaque às transferências intergovernamentais como instrumentos do federalismo financeiro cooperativo, tema que será abordado oportunamente.

1.4. O federalismo fiscal

Vistas as razões e justificativas que levam a sociedade a organizar o Estado na forma federativa, há que se ingressar no estudo de um dos mais – se não o mais – importante aspecto do federalismo, que é o aspecto financeiro.

O estudo da maneira pela qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro, que podemos denominar de federalismo fiscal, engloba a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o

tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas.

1.4.1. A necessidade da organização do Estado na forma federativa

A limitação espacial da incidência dos benefícios proporcionados pelo fornecimento de bens e serviços é um fator determinante na organização dos Estados sob a forma federativa. Certos bens e serviços, quando fornecidos, têm a capacidade de atingir uma ampla extensão territorial, de modo que devem ser prestados por uma estrutura cuja organização abranja referido território. Veja-se o caso, por exemplo, da defesa nacional ou de gastos com pesquisas científicas (químicas, médicas, tecnológicas etc.). É mínima a limitação geográfica destes bens e serviços. Podem eles atingir extensões territoriais vastas e até mesmo indeterminadas. E são necessários. Logo, alguém deverá fornecê-los.

Outros tipos de bens e serviços sofrem uma determinada limitação territorial. Por exemplo, a construção de uma usina hidrelétrica destinada ao fornecimento energia poderá atingir maior ou menor extensão territorial, dependendo de sua capacidade; no entanto, haverá sempre e necessariamente uma extensão territorial a que ficará limitada.

E há ainda bens e serviços que atingem pequenas áreas. Coleta de lixo, corpo de bombeiros e iluminação pública são exemplos que ilustram esta hipótese.

Diante disto, já se pode observar a necessidade de esferas diferentes de governo para prover as necessidades públicas. Algumas deverão ser satisfeitas por níveis de administração que atuem em esfera nacional, outras por uma administração organizada em nível regional, e outras por órgãos locais.

Richard e Peggy Musgrave constatarem estas circunstâncias³². Carlos Alberto Longo e Roberto Troster também o fazem: “A função alocativa é a principal no que se refere à eficácia do federalismo fiscal. O problema básico é o fornecimento de bens e serviços públicos de acordo com as preferências dos habitantes da região beneficiada e que os benefícios sejam por eles financiados. Alguns bens ou serviços públicos beneficiam a população de

32. *Finanças Públicas*. São Paulo: EDUSP, 1980, p. 532.

todo o país, como a segurança nacional, a política externa frente a outros países etc. Esses tipos de serviços devem ser da competência da União. Já outros serviços como a iluminação pública e o serviço de bombeiros beneficiam diretamente uma comunidade, sendo, portanto, bens ou serviços públicos locais³³.

Outra questão importante refere-se às preferências pessoais dos residentes. Por razões variadas, as pessoas têm necessidades e interesses diferentes conforme o local em que se encontram, e isto leva no mais das vezes a alterações na demanda por serviços públicos. Um local seco, com pouca chuva, solicita serviços de fornecimento de água em proporções maiores do que um local úmido, onde a água não chega a ser um problema preocupante. O mesmo ocorre em sentido inverso. Uma área urbana com alto índice pluviométrico pode demandar, por exemplo, obras contra enchentes, o que não ocorre em local árido. Outros fatores de natureza cultural também podem influenciar neste aspecto.

Vê-se que uma administração organizada somente em nível nacional, em áreas territoriais de grande extensão, terá dificuldade em captar estas diversidades regionais, o que seguramente importará em menor eficiência no atendimento das necessidades públicas.

Reconhece-se ainda que a descentralização administrativa permite que ocorra o fenômeno do “voto com os pés”, ou seja, admitindo-se que os indivíduos que apresentam preferências semelhantes tendem a fixar residência nos locais em que a prestação de serviços existentes melhor atende às suas necessidades particulares, haverá deslocamentos que promoverão a formação de comunidades melhor ajustadas a seus habitantes. Assim, nestas comunidades o atendimento das necessidades públicas será melhor realizado, na medida em que os integrantes têm interesses próximos.

Por todas estas razões, é de se concluir que a natureza dos diversos bens a serem fornecidos faz com que se torne mais adequado o seu fornecimento por esferas diferentes de governo, criando-se uma estrutura administrativa descentralizada, haja vista a existência de bens cujo fornecimento deve se dar em uma ampla área e outros cujo fornecimento deve se dar em área mais restrita.

Como sintetizam Richard e Peggy Musgrave com precisão, “o fato da incidência dos benefícios ser limitada espacialmente requer a existência de

33. *Economia...*, p. 23.

uma estrutura fiscal composta por múltiplas unidades de prestação de serviços, cada uma delas cobrindo uma região de um certo tamanho na qual a oferta de um serviço específico é determinada e financiada³⁴.

Esta é questão pacífica entre os estudiosos das finanças públicas, como se pode constatar deste excerto: "A limitação espacial da incidência dos benefícios das despesas públicas requer, por razões de eficiência, uma estrutura fiscal descentralizada, cabendo a cada governo jurisdições de diferentes tamanhos, dentro das quais o nível e a composição dos serviços públicos seriam determinados e financiados. Então, uma justificativa econômica para o sistema federal é baseada, essencialmente, na capacidade que unidades de governos descentralizados têm para melhorar a alocação de recursos do setor público, através da diversificação dos serviços públicos de acordo com as preferências locais"³⁵.

No mesmo sentido estão as palavras de Vera Martins Silva: "O federalismo é um tipo de regime político onde há várias instâncias governamentais presentes. O federalismo fiscal é a forma como essas instâncias se organizam em termos de atribuições de encargos e receitas para a execução das funções governamentais. A ocorrência de diversos níveis de governo dentro da estrutura do Estado varia conforme as peculiaridades de cada país. Isso porque existem várias formas de federalismo, desde a clássica, adotada nos Estados Unidos, como muitas outras que também podem ser chamadas de regimes federativos, incluindo-se o caso de uma confederação como a Suíça. Neste caso, o sentido de federalismo é bastante solto e indica uma estrutura em que a integração ocorre em um nível supranacional, adotando-se um aparato mínimo necessário ao bom funcionamento do conjunto, resguardando-se, contudo, boa parcela de autonomia entre as unidades. A existência de diversos níveis de governo é teoricamente desejável para o desempenho eficiente da função alocativa no governo na medida em que, se as funções utilidade e renda são diferentes entre as localidades, determinados bens ou serviços são mais eficientemente ofertados por níveis sub-nacionais, enquanto outros são relativamente melhor ofertados pelo nível federal. É claro, também, que ao lado de questões de eficiência alocativa, há também critérios históricos e políticos que determinam qual será a divisão de encargos e receitas públicos."³⁶.

34. *Finanças...*, p. 532.

35. Longo e Troster. *Economia...*, p. 148.

36. *Os Municípios...*, p. 15.

Há teorias que chegam inclusive a estabelecer critérios destinados a determinar o tamanho ótimo de uma comunidade, avaliando as variáveis de custo do serviço, tamanho da comunidade e nível de serviço, como se pode observar em Musgrave e Musgrave³⁷. Menciono este dado por considerá-lo relevante sem, no entanto, aprofundar no tema, a fim de não fugir ao objeto central deste trabalho.

1.4.2. *Fundamentos sócio-econômicos do federalismo fiscal*

Os estudiosos de Ciência das Finanças reconhecem alguns fundamentos que devem nortear a formação do Estado Federal, fundamentos estes denominados por alguns como sendo "princípios do federalismo fiscal". Entre eles estão os seguintes³⁸:

→ *Princípio do benefício*

Segundo este princípio, os serviços públicos devem ser federais, estaduais ou municipais conforme o benefício por ele produzido atinja todo o território nacional, ou apenas parte dele, em nível estadual ou municipal. Assim, serviços como o da segurança nacional, por exemplo, são necessariamente federais, haja vista que o benefício decorrente da prestação deste serviço se dá em toda a extensão do território nacional. Já serviços como o de coleta de lixo tendem a ser organizados em nível municipal, por beneficiarem apenas determinada coletividade.

→ *Princípio da compensação fiscal*

Segundo este princípio, devem ser criadas formas pelas quais sejam atenuados determinados desajustes que venham a ocorrer em função de circunstâncias peculiares a determinados tipos de serviços, que geram as chamadas "externalidades". Ou seja, pode ocorrer de determinado integrante da federação ser beneficiado – ou prejudicado – por uma atividade que deva necessariamente ser realizada em benefício de toda uma comunidade. Um município que esteja localizado em uma região em que se tenha um interesse de preservação ambiental, por exemplo, poderá ficar sujeito a uma

37. *Finanças...*, p. 532/537.

38. Esta questão é sistematizada com precisão em Longo e Troster (*Economia...*, p. 148).

série de limitações de ordem legal que o impeça de ver instalados em seu território indústrias e comércio. Neste caso, o Município será fortemente prejudicado em sua receita, haja vista as restrições a que fica sujeito e que impedem a existência em seu território de atividades que poderiam vir a gerar receitas, e o benefício gerado – manutenção do meio ambiente sadio – não atingirá somente essa comunidade, mas sim toda uma região na qual estão várias outras comunidades, que não são afetadas pela queda de receita, mas beneficiadas pela preservação do meio ambiente. Esta necessidade de preservação do meio ambiente gera o que se pode denominar em ciência econômica de “externalidade negativa”, circunstância a ser compensada de alguma forma, sob pena de provocar injustiças sob o ponto de vista da distribuição de riquezas entre as unidades da federação, em prejuízo, portanto, da equidade federativa e, por conseguinte, do próprio espírito para o qual foi criada a federação – que é a de melhorar a vida das pessoas de uma determinada sociedade, e não prejudicar alguns em benefício de outros.

—> *Princípio da distribuição centralizada*

Admite-se que o mais adequado é concentrar a distribuição de renda no governo central, pois assim as medidas redistributivas ganham maior eficácia e eficiência. Assim, determinados tributos que têm importante função como instrumentos de redistribuição de rendas, como é o caso do imposto de renda, devem ser de competência da União.

1.4.3. O federalismo como instrumento da justiça social inter-regional

Na já citada obra de Richard e Peggy Musgrave, deparamo-nos com a seguinte indagação: “Embora seja evidente que as medidas redistributivas mais importantes devam ser implementadas a nível nacional, cabe indagar se o governo federal deve se restringir aos ajustes redistributivos entre *indivíduos ricos e indivíduos pobres* ou também deve se preocupar com ajustes entre *comunidades ricas e comunidades pobres*?”³⁹.

A resposta a esta questão leva à reflexão sobre um dos aspectos fundamentais do federalismo, que é a sua função como instrumento de equidade inter-regional. Ora, um dos objetivos fundamentais do federalismo fiscal é a manutenção da equidade entre as regiões. Deriva dos próprios

39. *Finanças...*, p. 540.

objetivos do Estado, que tem, entre suas principais funções, buscar sempre levar seus cidadãos em direção à igualdade.

Sem querer ingressar na árdua e possivelmente infundável tarefa de extrair o exato conteúdo do princípio da igualdade, é possível admitir como segura a tese de que a igualdade deve ser buscada de forma a atenuar as diferenças entre as pessoas, ainda que para isto seja necessário o tratamento desigual entre elas. "A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho e da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem"⁴⁰.

Nada mais razoável, na busca do caminho que leve à Justiça Social, do que reconhecer ser aplicável esta noção da igualdade não apenas aos indivíduos como tais, considerados isoladamente, mas também às comunidades na qual vivem.

Como bem ressalta Lobo Torres, "existe certo consenso em torno da necessidade de tratamento desigual conforme as diferenças existentes entre regiões, pelo que os benefícios maiores para as áreas pobres ficam plenamente justificados". Destaca ainda o autor os diversos artigos da Constituição que determinam a observância desta equidade entre regiões⁴¹.

Em sentido semelhante está o pensamento de Sampaio Dória: "Neste, a redistribuição de rendas, succionadas pela aparelhagem arrecadadora federal das regiões mais afluentes e bombeadas, através dos canais da despesa ou da mera transferência, para aquelas inaptas a gerá-las autonomamente, é imperiosa norma de política federativa. (...) Concedido que a União deva atuar como agente de nivelamento dessas desigualdades, quando menos por falta de outro elemento catalisador ou fertilizador de forças adormecidas locais, põe-se a seguir o problema do como, quanto e onde se deve programar essa atuação, matéria de definição casuística e contingente, que refoge de nosso propósito básico de fixar a premissa dessa intervenção. (...) Historicamente, o federalismo sempre se inclinou a equilibrar as descompen-

40. Ruy Barbosa. *Oração aos moços*, p. 32.

41. *Curso...*, p. 92.

sações regionais do país, com o grau de intensidade das medidas financeiras próprias de cada um dos ciclos que atravessou, como temos assinado no decorrer desse trabalho"⁴².

O princípio da igualdade deve, por conseguinte, ser aplicado à organização do Estado na forma federativa, o que nos leva à conclusão de que deve ser estendido aos componentes da Federação, a fim de que possa vir a atingir sua meta final, que é o cidadão.

Logo, é fundamental que o Estado se organize de forma a manter equidade entre seus membros, o que importa na adoção de uma série de medidas redistributivas,

Estas podem ocorrer por meio da competência própria para arrecadação e de diversos sistemas de transferências. No entanto, a medida mais comum e eficiente é estabelecer um sistema de transferências intergovernamentais que promova a redistribuição das riquezas arrecadadas, de modo a fazer com que as unidades da federação que mais arrecadem repassem parte dos recursos às unidades menos favorecidas. Sem que se utilize somente o critério da arrecadação, e sim todos aqueles que promovam a Justiça Fiscal, no sentido mais amplo do termo. Pode a redistribuição basear-se, por exemplo, no critério da necessidade, ou seja, receberiam recursos as unidades que deles mais necessitassem, ainda que pudessem por qualquer razão ter uma arrecadação não inferior àquela da qual esteja recebendo o recurso, ou, caso o recurso provenha do poder central, venha a receber proporcionalmente mais do que outra unidade com menor arrecadação. É o que pode ocorrer em face de diferenças naturais. Uma região desértica, que pouco produzirá na agricultura, pode ter uma arrecadação razoável (produz petróleo, por exemplo), mas, mesmo assim, terá necessidade de um aporte maior de recursos para que se desenvolva satisfatoriamente e mantenha um padrão de vida adequado a seus habitantes.

A própria Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, criada na década de 60 para formular propostas e realizar estudos destinados à elaboração de um projeto para uma nova ordem constitucional, já reconhecia esta situação: "(...) Se o produto da renda nacional se caracterizasse por sua uniformidade no território, não haveria maior problema. Ocorre, porém, que é extraordinariamente desigual a produção da renda nacional. Presentemente, a União procura corrigir a falta de uniformidade, redistribuindo o que arrecada através da prestação de serviços ou de auxílios financeiros. É um

42. Sampaio Dória. *Discriminação...*, p. 157/160.

procedimento compreensível, que não deixa, entretanto, de envolver certa concentração de deliberações, conflitante com a almejada autonomia financeira dos Estados e dos Municípios. Não há no alegado escrúpulo de autonomia um idealismo forçado contra a realidade dos fatos. O que existe, na afirmação que acabo de fazer, é o desejo de ver assegurada a descentralização administrativa, que se impõe em nosso País, em face da enorme extensão territorial e das marcantes peculiaridades regionais (...)”⁴³.

A própria Constituição brasileira vigente reconhece serem as transferências intergovernamentais instrumentos de equilíbrio federativo ao estabelecer, em seu art. 161, inciso II, que os Fundos de Participação têm como objetivo “promover o equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios”.

Vemos, assim, a importância que têm as transferências intergovernamentais como instrumentos fundamentais do federalismo fiscal.

1.4.4. O federalismo fiscal e a complexidade na distribuição de competências funcionais

Uma das questões, que pode ser considerada a mais complexa na organização dos Estados Federais, é a da repartição das competências entre o poder central e as diversas unidades subnacionais.

Considerando que a distribuição dos recursos pelos diversos mecanismos anteriormente mencionados visa assegurar um equilíbrio federativo, tanto em relação às próprias entidades descentralizadas entre si, como também na relação destas com o poder central, de forma a permitir que cada uma delas possa, com recursos disponíveis, realizar as atividades que lhe foram atribuídas, é essencial estabelecer uma forma justa de distribuição de responsabilidades. Levando em consid os recursos que serão distribuídos por tal propósito, na estado há de se

A forma ideal de distribuição de recursos está íntima e indissociavelmente ligada à maneira pela qual se faz a repartição das competências no Estado Federal.

E muito mais complexa do que a sistematização das formas de distribuição de recursos é a sistematização da repartição de competências. É justamente neste item que se observa uma infinidade de possibilidades, resultando em que cada Estado moderno hoje existente estabeleça uma forma particular de repartição de competências.

43. *Reforma da discriminação...*, p. 76/77.

É extremamente difícil estabelecerem-se padrões, pois o que se verifica na realidade é que cada um tem suas peculiaridades, em face de circunstâncias diversas, como questões culturais, econômicas, políticas, geográficas, sociais etc, além de uma multiplicidade de outros fatores, cada um deles exercendo sua parcela de influência na determinação da formação do Estado considerado. E estes fatores modificam-se freqüentemente, de modo que as situações não são perenes, e sim momentâneas, apresentando alterações ao longo do tempo.

A complexidade na distribuição dos recursos acompanha esta complexidade na formação do Estado, haja visto que a distribuição dos recursos, como já mencionado, guarda estreito vínculo com a distribuição das atribuições entre as unidades que compõem o Estado.

Só para que se tenha uma noção sobre a diversidade na forma de distribuição de serviços entre as unidades da federação em um Estado Federal, como é o caso do Brasil, veja-se como se dá a distribuição, entre as unidades da federação, da competência para a prestação de um único serviço: a Justiça.

O Poder Judiciário, no Brasil, é organizado em nível federal e em nível estadual. A divisão de tarefas dá-se por matéria, de modo que existe uma Justiça Federal, mantida pela União, organizada em várias instâncias, a qual mantém Juízos de primeira instância em todas as unidades da federação e órgãos de segunda instância com sede em regiões estabelecidas exclusivamente para fins da organização judiciária federal.

Esta Justiça Federal, por sua vez, subdivide-se em várias espécies, conforme a matéria de que cuidam. Temos então a Justiça Federal Comum (ou ordinária), a Justiça Federal Trabalhista, a Justiça Federal Eleitoral e a Justiça Federal Militar. Cada uma delas tem sua própria organização, com unidades de primeira instância nas diversas unidades da federação e órgãos de segunda instância em regiões estabelecidas conforme a organização específica de cada uma delas.

Há ainda a Justiça Estadual, mantida pelos Estados-membros, com a competência delimitada pela Constituição Federal em face da matéria tratada.

Do exposto, vê-se que, conforme a matéria, a causa é submetida a julgamento em uma das Justiças especializadas, que pode ser a Justiça Federal ou a Justiça Estadual.

A Justiça Estadual, por sua vez, mantém órgãos de primeira e segunda instâncias, dentro dos limites de cada Estado-membro. No entanto, as causas julgadas pela Justiça Estadual em primeira e segunda instâncias podem ser

submetidas a julgamento, em grau de recurso, para uma terceira instância, e serão remetidas aos Tribunais Superiores, mantidos pela União – são, portanto, federais. Estes Tribunais Superiores Federais, mantidos pela União, recebem, além das causas de sua competência originária, os recursos oriundos tanto da Justiça Estadual quanto da própria Justiça Federal.

Mas o que realmente demonstra a complexidade na organização dos serviços é o funcionamento da Justiça Eleitoral. É uma Justiça Federal, ou seja, mantida pela União. Boa parte de seu quadro funcional é próprio, de modo que a União mantém um corpo de funcionários vinculados à Justiça Eleitoral que lhe prestam serviços. No entanto, a Justiça Eleitoral não tem quadro próprio de Juízes, sendo estes recrutados juntos aos quadros da Justiça Estadual! Ou seja, juízes da Justiça Estadual, mantida pelos Estados, exercem a função de Juízes Eleitorais (que é uma Justiça Federal), e atualmente é prevista uma gratificação extra, paga pelos cofres da União, aos Juízes Estaduais que, cumulativamente (pois continuam sendo juízes estaduais em exercício), exerçam as funções de Juízes eleitorais, e tem seus vencimentos regulares pagos pelos Estados-membros.

Este exemplo dá uma mostra da multiplicidade de possibilidades e da elevada complexidade que envolve o assunto da repartição de atribuições entre o poder central e as unidades subnacionais.

A complexidade aumenta ainda mais se forem analisados outros serviços, em que não apenas se está levando em consideração o relacionamento entre as diversas esferas de governo, mas também a questão da interpenetração entre o setor público e o setor privado, no qual, além das questões de distribuição de recursos ocorrida em nível intragovernamental, está a da distribuição dos recursos para setores da iniciativa privada que eventual ou corriqueiramente prestem serviços que tenham natureza pública. É o que ocorre, por exemplo, com a organização do serviço de assistência à saúde no Brasil, em que há participação tanto da União, Estados e Municípios, quanto da iniciativa privada, que pode receber transferências de recursos pela prestação destes serviços.

A distribuição das funções entre as diversas unidades federadas, e entre estas e o poder central, é assunto que varia de Estado para Estado, cada um estabelecendo as suas regras conforme as peculiaridades locais, em face de todos os fatores que exercem influência, de modo que, neste aspecto, não há uniformidade, não obstante este item, como já mencionado, esteja indissociavelmente ligado à questão da distribuição dos recursos, assunto que será aprofundado a partir do item seguinte, por direcionar-se ao objeto central deste estudo.