

Federalismo brasileiro. Um modelo cooperativo?

Prof. Leonardo Militão Abrantes

Professor da Faculdade de Direito da UFMG
Coordenador do Curso de Direito do IES-FUNCEC

Doutorando em Filosofia do Direito

Mestre em Administração Pública

Especialista em Direito Municipal

Sumário:

- 1 – Breve contextualização e evolução histórica do federalismo. 2 – O federalismo brasileiro.
3 – A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 3.1 – A repartição de competências. 3.2 – O exercício das competências municipais. 3.3 – A descentralização fiscal.
4 – Práticas predatórias no federalismo brasileiro.

1 – Breve contextualização e evolução histórica do federalismo.

O Poder sempre fascinou o homem, seja por querer possuí-lo, seja por pretender entendê-lo. Certo é que sua explicação, na filosofia política, possui três teorias: a substancialista, a subjetivista e a relacional (Bobbio, 2003:77). A teoria substancialista, defendida por Hobbes, entende o Poder como um bem qualquer que o indivíduo possua. Seria qualquer coisa que servisse para se atingir o objeto desejado. Por sua vez, a teoria subjetivista é facilmente percebida nos discursos de Locke, para quem o Poder não seria apenas o meio, mas a verdadeira capacidade de conseguir certos efeitos.

Neste sentido, ao analisarmos a atividade de um ferreiro, podemos observar a diferença existente entre as duas teorias supracitadas. Na primeira, o Poder seria materializado nas ferramentas e no fogo que o homem controla para obter o resultado. Enquanto que, para a segunda, o Poder seria a capacidade de se forjar o mineral.

A terceira teoria, a mais aceita hodiernamente, fundamenta o Poder na capacidade de um homem influenciar outro. Só poderíamos falar em Poder dentro de uma relação entre indivíduos. Do ponto de vista de Weber, o conceito de Poder é a probabilidade de alguém, apesar de toda a resistência e sob qualquer fundamento, impor a própria vontade dentro de uma relação social.

Desta forma, tomaremos o poder como sendo a capacidade de um ator promover influências, direcionar ações, de outros atores, sem o qual não seriam realizadas.

Existem três relações básicas em que podemos observar o Poder: entre pais e filhos (Poder paternal), entre Patrões e empregados (Poder econômico) e entre governantes e governados (Poder Político).

O Poder político, que mais nos interessa de perto no presente trabalho, pode ser desenhado de diversas maneiras, mas será sempre ligado à idéia de domínio, com características próprias.

Envolve um certo grupo de atores e identifica-se com o uso da força, inclusive através das armas, pois estas garantem a influência no agir. Mas de nada adianta utilizar-se de armas, quando os dominados, teoricamente, também as podem utilizar (Sundfeld, 2002:21).

Daí decorre a idéia da exclusividade da força, ou seja, somente o Estado, no exercício do Poder político, é que se vale deste meio, delineando da noção de soberania. Será soberano aquele Estado que exerça o Poder político não reconhecendo nenhuma força maior que a sua própria, seja interna ou externa.

Segundo Araújo (2001: 303), podemos dizer que a primeira forma de organização do Estado é a Unitário. Tal formação decorre das disputas de força existentes na Idade Média, que permitiram e conduziram à centralização do Poder, caracterizando os espaços regionais e locais de poder como mera delegação do Poder Central¹.

Pensado concomitantemente com o surgimento dos Estados Unidos da América, o Federalismo é contraponto organizacional ao Estado unitário. Visa afastar, ou pelo menos atenuar, a possibilidade do uso autoritário e centralizador do Poder político.

As treze colônias inglesas na América do Norte declararam-se independentes, transformando-se em Estados unitários reunidos numa confederação. Solução essa de curtíssimo prazo, pois tal forma de organização carece de uma coordenação supranacional,

¹ O Estado Unitário é caracterizado pela existência de um único centro de poder, ou seja, somente existiria um nível capaz de inovar no ordenamento jurídico, editar as leis. Tal característica não exclui a possibilidade de existirem outros centros de força, mas que simplesmente seguem e aplicam as determinações centrais.

com mecanismos de coerção capazes de forçar os Estados confederados a atender suas expectativas, pois estes ainda conservavam a soberania, ou seja, podiam repelir as determinações da confederação.

Reunidos na Filadélfia, no final do século XVIII, os convencionais americanos demonstravam preocupações com o Poder político restrito a poucos e exercido de forma distante do povo. Perseguições, que levaram os habitantes da América do Norte a saírem da Inglaterra, poderiam voltar a ser praticadas pelos governantes se estes não fossem controlados de perto.

O novo tipo de Estado que emerge na oportunidade se baseia na divisão do Poder político em diferentes esferas ou centros de Poder, também chamados de entes federados, capazes de administrar suas respectivas competências, facilitando assim o controle de seu exercício, bem como diminuindo a possibilidade de abusos. Conforme nos ensina Kelsen (1998:451), “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”.

O Estado federal se caracteriza pela divisão de competências a serem exercidas, pelas organizações governamentais, da maneira e modo que pensem ser mais adequada, sem interferências diretas nas escolhas, enquanto que no Estado unitário somente existe um centro tomador de decisões. As chamadas províncias autônomas, anunciadas por Kelsen, possuem um espaço de atuação, mas sem a liberdade de tomar decisões políticas.

Federalismo é uma aliança que se faz, através de um acordo, corporificado na Constituição de um Estado, através do qual percebe-se a mencionada descentralização do poder político (Clark, 2001:64). No momento da formação do federalismo, é perceptível o Poder político caminhando em duas direções: a centrípeta e a centrífuga.

No federalismo formulado pelos convencionais americanos, na Filadélfia, tivemos o movimento centrípeta, ou seja, Estados soberanos praticaram seu último ato de soberania ao ingressar na nova forma de Estado. Renunciariam a parte do seu Poder político para um novo Poder central, recém-criado. O outro seria o sentido centrífugo, através do qual o Poder

originariamente centralizado é repartido com os novos Poderes regionais, aproximando o governante dos governados.

Abrucio e Costa (1998:19) afirmam que o cerne do federalismo é desenhar um arranjo institucional que seja capaz de solucionar os conflitos entre os níveis de governo sem, contudo, destruir a autonomia de cada ente. Ressalta-se que a idéia não é a extinção dos conflitos, mas estruturar meios pré-fixados para sua solução. Tal arranjo, oriundo da aliança federativa, é o chamado pacto federativo, esculpido na Carta Política de um Estado federal. Engloba a forma de atuação dos centros de Poder, bem como as regras de relacionamento entre os mesmos.

A Constituição de um Estado, ao conter o pacto federativo, apresenta as regras jurídicas que irão garantir e limitar a atuação dos entes federados. Como bem descreve Santana (1998:26), a Constituição que prescreva a estrutura de um Estado Federal deverá ser, necessariamente, dotada de rigidez, dificultando, e até mesmo vedando, emendas constitucionais contrárias ao princípio do federalismo.

Tal estrutura inicial deverá ser guardada por um ou mais órgãos incumbidos do controle de constitucionalidade das leis, permitindo a manutenção e a garantia da supremacia do texto constitucional em face das normas infraconstitucionais².

Segundo Araújo (2001:305), a característica básica diferenciadora do Estado Unitário do Estado Federal é que o primeiro possui a soberania, não havendo espaço para se dizer autonomia, pois esta já se encontra naquela. Ao passo que no Estado Federal existe a diferenciação, a autonomia é atribuída a todos os entes federados, enquanto que o exercício da soberania fica ligado às competências de supremacia interna e de igualdade internacional, nos termos do respectivo pacto federativo.

Dizer federalismo significa reconhecer a autonomia financeira, administrativa e de governo dos entes federados. Não automatiza a noção de desconcentração do Poder, pois o nível desta varia de Estado para Estado, independente de seu tipo, Federal ou Unitário.

² Vários autores se detiveram em analisar o controle de constitucionalidade das leis e o papel deste órgão guardião da Constituição, mas podemos destacar Mauro Cappelletti, traduzido por Aroldo Plínio Gonçalves (O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado) e Fernando Gonzaga Jayme (Tribunal Constitucional: exigência democrática).

A autonomia financeira se caracteriza pela atribuição de receitas próprias para os entes federados de maneira independente, possibilitando o exercício de seu Poder político na medida em que lhe é determinado pela Constituição.

A autonomia administrativa é a viabilidade de se organizar administrativamente sem a interferência ou adoção de modelos fixos e hermeticamente fechados. Possibilita a adequação da máquina administrativa a cada modo de administrar sem, contudo, ofender ao modelo de Estado³.

O autogoverno, ou autonomia de governo, garante aos entes federados a escolha de seus líderes de forma independente. Pode até ocorrer escolha simultânea, mas não através de chapas únicas, com nomes fechados para as chefias dos diferentes entes federados.

Necessário se faz distinguir a soberania e a autonomia no Estado federal. Somente este, tomado pelo todo, será soberano, ou seja, terá a capacidade de se impor fora de sua base territorial, celebrar tratados e acordos internacionais. No âmbito interno, cada ente federado, ou seja, cada governo participante do Estado federal terá autonomia na gestão de suas competências, não sendo permitido pressões e opressões, as quais são repelidas através de soluções previstas pelo Constituinte originário e incluídas na Constituição Federal⁴.

Diversas espécies de federalismo foram arquitetadas ao longo dos anos, sendo difícil o encontro de dois Estados federais com idêntica repartição de competências, do Poder político, pois sua característica é adaptar-se às condições de cada sociedade ou nação. Essa, aliás, é uma das razões de sua existência, repartir o exercício do governo, trazendo-o para próximo da

³ Nos últimos anos surgiu uma discussão sobre a Reforma do Estado Brasileiro, na qual se discute principalmente a forma de atuação do mesmo nas diversas áreas das políticas públicas. Não se coloca em questão os direitos e deveres assumidos pelo Estado brasileiro através da Constituição da República de 1988, mas simplesmente a adequação da máquina administrativa com um novo modelo de administração pública.

⁴ Na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, temos:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas Unidades da Federação;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

IV - o Tribunal de Justiça der provimento para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou decisão judicial;

população. A regionalização é vista como forma de melhor perceber e atender as necessidades da localidade.

O Estado federal já surge, portanto, submetendo a limites o Poder político, seja pelas regras constitucionais que o cria, seja pela repartição de suas competências. Outra forma de controle existente é a representação dos poderes regionais perante o governo do poder central. Lembremos que o Federalismo⁵ surgiu através do pensamento de pessoas que temiam a opressão de um Poder político forte e distante. Dessa maneira, existiria uma casa legislativa que, representando os interesses dos Poderes regionais, teria capacidade de obstaculizar os abusos do Poder central.

Outra característica importante do Federalismo é a impossibilidade de secessão. Já dissemos que um Estado soberano pratica seu último ato de soberania ao ingressar num Estado federal, pois imediatamente deixa de ser soberano, não sendo possível o retorno à situação anterior.

Bonavides (2001:87), citando Rui Barbosa, reforça essa relação intrínseca:

“Com esse organismo vivo, subordinado a leis fisiológicas, os que põem de uma parte os Estados e da outra a União, estabelecem uma discriminação arbitrária e destruidora. Os Estados são órgãos; a União é o agregado orgânico. Os órgãos não podem viver fora do organismo, assim como o organismo não existe sem os órgãos. Separá-los é matá-los, procedendo como o anatomista que opera sobre o cadáver, quando a nossa missão organizadora há de, pelo contrário, inspirar-se na do biólogo, que interpreta a natureza viva”.

A guerra de secessão americana, que dividiu os Estados Unidos da América em dois blocos, Norte e Sul, demonstra claramente esta impossibilidade. A única forma de um ente federado se desligar da federação é através de uma revolução⁶.

2 – O federalismo brasileiro.

⁵ Para um maior aprofundamento no tema do Federalismo, recomenda-se como leitura inicial: Baracho, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986.

⁶ Adotou-se o termo revolução, ao invés de rebelião, por entendermos que o resultado desta revolução interna seria equivalente ao processo de surgimento de um novo Estado soberano, através do Poder Constituinte Originário Revolucionário.

O federalismo brasileiro surgiu através do movimento centrífugo. O governo imperial brasileiro, durante o segundo reinado, interferia constantemente na vida política da nação, desfazendo qualquer tentativa de perpetuação das facções oligárquicas no poder. (Del Priore e Venâncio, 2001: 240). Podemos dizer que o Brasil partiu do todo para chegar às partes. No caso brasileiro o federalismo se caracteriza como uma vitória das oligarquias na conquista pela autonomia dos Poderes regionais.

Nos termos em que a questão é discutida por Abrucio e Costa (1998:33), o federalismo brasileiro é mais desagregador, enquanto que o federalismo americano seguiu o sentido de agregar os então Estados soberanos.

Quando dissemos que o federalismo foi uma vitória das oligarquias que dominavam os Poderes regionais, tal afirmativa é baseada em fatos históricos. Isto pode ser ilustrado pelo período da política café com leite, quando Minas Gerais e São Paulo se revezavam no controle do Poder central.

A Assembléia Nacional Constituinte, responsável pela redação da Constituição Federal de 1988, foi prevista através da Emenda Constitucional n.º 26, de 28 de novembro de 1985, ao convocar “os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” para se reunirem, unicameralmente, “em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1.º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional” (Campanhole e Campanhole, 2000:347).

Hodiernamente, não só pela forma de surgimento do federalismo brasileiro, mas também pela própria natureza desse tipo de Estado, podemos dizer que os Estados-membros e Municípios brasileiros não decorrem da vontade da União.

3 - A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 diz que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Portanto, o aspecto jurídico dos Estados, Municípios e Distrito Federal decorre do próprio

texto constitucional, expressão da vontade constituinte, promulgada em 03 de outubro de 1988.

O texto constitucional é claro ao fixar o Município como ente federado. Até então, as Constituições anteriores não o incluíam neste rol de forma expressa. Vários autores, no entanto, já defendiam tal posicionamento nos textos anteriores, pois os Municípios já detinham e exerciam uma certa autonomia na esfera governamental (Rodrigues, Reston e Gonçalves, 2001: 16).

A União, que é “omitida” no referido dispositivo do texto constitucional, também faz parte da federação, consoante o artigo 18 da mesma Constituição. Tal artigo estabelece 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”.

Somente os Estados-Membros e o Distrito Federal possuem representação perante o Poder Legislativo central, ficando os Municípios alijados desta forma de controle da federação. Cada um dos entes citados possui três senadores eleitos para mandato de oito anos, sendo que o número de cargos a serem preenchidos, a cada quatro anos, alterna entre um e dois.

O Senado Federal possui a mesma importância que a Câmara dos Deputados (representantes do povo) no exercício das competências do Poder Legislativo federal. Dessa forma, os Estados-Membros e o Distrito Federal são dotados de força política para, de forma conjunta, impedir práticas abusivas do Poder Central⁷, que contrariassem seus interesses.

Desde seu surgimento legal-constitucional em 15 de novembro de 1889 (Friede, 2002:151), com a República, o federalismo brasileiro atribuiu autonomia aos Municípios. Até a Constituição atual, no entanto, seu exercício era esvaziado pela ausência de receita própria, o que os forçava a se “subjugar” aos ditames do Poder Central e dos Poderes Regionais.

⁷ Apesar de não se conhecer estudo específico sobre a conduta dos senadores nas votações sobre projetos de interesses dos Estados, podemos perceber que os mesmos atuam muito mais pela linha partidária do que pelo interesse do ente federado que representam.

A interpretação de Castro (1999:59), por sua vez, vai de encontro com o próprio texto constitucional, quando afirma:

“Os Municípios não são unidades federadas. Não se tem, em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da transformação de nosso Município em unidade federada. Assim, de nada adiante dizer, como está escrito no artigo 1º da Constituição Federal, que o Município é ente componente da Federação, se, pesquisando as demais regras constitucionais, a assertiva não mais avança, tal a desconformidade sistemática, no particular”.

Verifica-se, consoante o texto constitucional, que o Município possui sim autonomia para gerir sua administração, legislar suas leis, bem como eleger seus governantes. Tal fenômeno é possível, pois a própria Constituição de 1988, ao trabalhar a repartição de competências, reservou uma parte destas aos Municípios.

3.1 – A repartição de competências.

A competência é uma atribuição jurídica a determinada entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. São as diversas modalidades de poder-dever (visto que não facultativo, mas obrigação) de que se servem os órgãos ou entidades para realizar suas funções (Silva, 2004:477).

Apesar de o federalismo brasileiro ter surgido através de processo distinto ao do federalismo americano, no tocante à repartição de competências “plasmou-se à imagem e semelhança da matriz norte-americana” (Almeida, 1991:27), repartindo-as, na origem, em esferas estanques. Adotou-se o modelo do *dual federalism*, com competências enumeradas para a União e as remanescentes para os Estados. Competências enumeradas seriam aquelas listadas, textualmente indicadas ao ente federativo, enquanto que as remanescentes abrangeriam todas aquelas em que o texto constitucional foi omissivo.

Cada ente federado tinha as suas funções fixadas, não podendo outro adentrar naquele campo, seja pela autonomia recíproca, seja pela falta de previsão constitucional, representando o modelo de repartição horizontal que, segundo Ferreira Filho (1990:155) consiste em:

“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”.

Nas questões tributárias também se adotou o modelo horizontal, através do qual cada ente federado estaria num espaço de atuação formalmente demarcado. Isto acaba num adensamento das desigualdades regionais, conforme análise de Ferreira Filho (1982:134):

“Os Estados já mais ricos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, prosperaram sob as novas instituições. Sua arrecadação tributária permitia atender convenientemente às necessidades públicas e esse entendimento favorecia maior prosperidade ainda. Os Estados mais pobres, abandonados a si mesmos, não conseguiam atender às necessidades elementares”.

Tal divisão de competências se faz útil em determinadas matérias, mas, em outros pontos, pode levar à sociedade a uma grave crise. Como ilustração podemos imaginar um cidadão, que ao procurar atendimento médico na rede pública, ver negado o acesso ao serviço sob a argumentação de que ser aquele tipo de tratamento de competência de outro ente federativo, não podendo o posto médico nada fazer.

Existe, assim, o chamado federalismo cooperativo, quanto à forma de repartição de competências, o qual prevê funções de atribuição de todos os entes federados de forma concorrente e coordenada. O traço essencial é a repartição dos poderes na linha horizontal. Uma característica que acompanha o federalismo cooperativo é a concentração do poder, através de uma dilatação das competências do Poder Central, como lembra Clark (2001:67). Pode-se perceber tal tendência inclusive nos Estados Unidos que viram reduzida a característica dual de seu federalismo, evoluindo para o cooperativo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou um sistema complexo na distribuição de competências. Combinando a repartição horizontal com a vertical e faz ainda a previsão de delegação parcial de competências próprias do Poder Central ao Poder Regional, possuindo como princípio basilar a predominância dos interesses (Moraes, 2001: 282). Em consonância com essa distribuição, cabe à União os assuntos de interesse geral; aos Estados-Membros, os regionais; aos Municípios, os locais; enquanto que o Distrito Federal, pela sua natureza, acumula os interesses regionais e locais.

A repartição horizontal, prevista no texto constitucional vigente, se dá principalmente através das competências enumeradas à União, aos Estados-Membros as reservadas ou

residuais, aos Municípios as indicadas (de interesse local), enquanto que ao Distrito Federal, tendo em vista a vedação de sua divisão em Municípios, coube as destes e as dos Estados-Membros⁸.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também adotou o modelo cooperativo, atribuindo competências comuns a todos os entes federados, conforme estipula o artigo 23⁹. A esse respeito o texto constitucional lista uma série de matérias, para as quais todos os entes federados devem voltar suas atenções, a fim de atender os anseios dos cidadãos, não devendo, contudo, as atuações se dar de forma desorganizada.

Também existe uma repartição de competências legislativas baseadas no modelo cooperativo. Trata-se do artigo 24 do texto constitucional que prevê ser da competência da União, Estados-membros e Distrito Federal legislar sobre as matérias ali contidas. A competência legislativa concorrente é dividida entre os entes federados, cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados-membros e Distrito Federal as normas específicas. Diante da ausência das normas gerais federais, poderão estes últimos as editar.

As normas gerais¹⁰ formuladas pelos Poderes regionais terão validade até o exercício da competência do Poder central, que revogará as leis estaduais e distrital no que forem divergentes.

O Município não aparece no *caput* do artigo 24, mas não fica de fora das competências legislativas concorrentes, pois o artigo 30, inciso II, lhe atribui competência para suplementar qualquer legislação federal ou estadual no que couber. Portanto, o

⁸ Artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 21 Compete à União;

Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre;

Art. 25, §1º: São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 32, §1º: Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

⁹ “Art. 23 É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:”

¹⁰ Todos os dispositivos normativos são compostos por normas gerais, abstratas e obrigatórias. Sendo de grande polêmica no Direito a definição de quais seriam as normas gerais de competência do Poder Central consoante a regra do Art. 24 da Constituição da República de 1988. Alguns autores as limitam, quanto ao conteúdo, ao âmbito dos princípios, enquanto que outros as classificam quanto a generalidade. Melhor seria, consoante Mukai (1999:10) observar o caráter da essencialidade da mesma para a disciplina do instituto, bem como a sua natureza uniformizadora.

Município poderá complementar, pormenorizar qualquer lei editada pelo Poder Central ou pelos Poderes regionais, desde que atenda ao quesito do interesse local, sendo-lhe vedada a iniciativa legislativa na ausência de atuação dos poderes legislativos regionais e central.

No tocante à matéria tributária, o modelo se faz mais complexo, com previsão expressa da repartição horizontal além da residual. Discrimina os tributos que cada ente federal pode estabelecer, mencionando os da União no artigo 153, além da residual, os dos Estados e do Distrito Federal no artigo 155 e os dos Municípios no artigo 156. Ao mesmo tempo, o texto constitucional previu, nos artigos 157 a 162, a participação dos Estados e do Distrito Federal no resultado da arrecadação dos impostos federais, e a dos Municípios no produto dos impostos federais e estaduais¹¹.

O sistema de repartição de competências no Brasil, inegavelmente, é complexo. Foi adotado um conjunto misto de regras, caracterizado pelo dualismo em algumas matérias e pela cooperação em outras. É clara a tentativa do texto constitucional em almejar um federalismo equilibrado, com liberdade e eficiência administrativa¹², mas que resultou, contudo, num Estado concentrado, detendo a União a maior parcela de competências e poderes, enquanto que os demais entes assumiram a incumbência de vários serviços públicos e suas despesas.

3.2 – O exercício das competências municipais.

A competência dos Municípios é baseada no princípio do interesse local, sendo privativo destes legislar sobre assuntos pertinentes aos seus territórios. A Constituição Federal de 1988 não precisou tal conceito, deixando uma certa plasticidade no termo, conforme Bastos:

“A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância

¹¹ Para a previsão dos impostos conforme a unidade federativa, bem como as regras de repartição de receitas verificar o Anexo I.

¹² O princípio da eficiência foi alçado à categoria de princípio expresso à Administração Pública Direta e Indireta de todos os entes federados através da Emenda Constitucional n° 19/1998

do interesse municipal, no tempo e espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações etc.” (1989:277).

Diante da dificuldade de se especificar plenamente a noção de interesse local é que podemos perceber uma quase generalizada omissão legislativa por parte dos Municípios, os quais limitam-se a editar suas leis orgânicas, os estatutos de seus servidores públicos, suas leis tributárias e eventualmente alguma legislação de cunho comemorativo e/ou para homenagear uma pessoa.

Um interesse pode ser local em mais do que um Município, nos fazendo concluir que a expressão interesse local não sugere a exclusividade do mesmo. Nesta seara poderemos encontrar, de forma válida, interesses inter ou supra municipais (Santana, 1998:120), permitindo e dando guarida constitucional às execuções compartilhadas de políticas públicas nestas interconjugações.

Os Municípios foram incluídos no *caput* do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, o qual delinea a competência material comum, trazendo em seu seio o dever dos mesmos, assim como da União, Estados-membros e Distrito Federal, de zelar, entre outras atribuições, pela saúde pública. Cabe lembrar ainda do seu parágrafo único, o qual faz menção a uma lei complementar, a ser editada, que fixará as normas para a cooperação entre os entes federados, buscando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

3.3 – A descentralização fiscal.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 desenhou uma Federação descentralizada também no aspecto fiscal. Seus entes federados possuem um alto grau de autonomia na arrecadação e no gasto de suas receitas individuais.

Com o regime militar imposto em 1964, ocorreu uma centralização de recursos financeiros no governo central, demonstrando o caráter concentrador do mesmo. Tal movimento se deu até o início da “reabertura” do sistema político, quando mudou de sentido, passando a desconcentrar as receitas através da descentralização das competências tributárias, sendo o ápice desta desconcentração, o texto constitucional de 1988.

O caminho da descentralização foi o da municipalização da receita, visto que a participação dos Poderes regionais praticamente não se alterou, enquanto que os Municípios se beneficiaram de políticas de aprimoramento de arrecadação própria, além do aumento de transferências da União e dos Estados.

Durante todo este movimento, inexistiu um planejamento dessa descentralização (Afonso, Araújo e Khair, 2002: 56), caracterizando-se por um procedimento desordenado, reforçador das desigualdades regionais. Tal reforço das desigualdades decorreu também da repartição de encargos, tendo os poderes regionais e locais assumindo novas competências materiais. Nossos constituintes adotaram a linha de que a descentralização das políticas públicas atrairia maiores benefícios ao serviço e à própria democracia¹³.

A receita municipal consiste basicamente em dois impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1997, num universo analisado de pouco mais de cinco mil municípios, 99% cobravam alguma receita tributária própria, sendo que 95% cobravam o ISS, 90% o IPTU, 94% taxas diversas e somente 18% cobravam contribuições de melhoria.

As receitas próprias municipais são baseadas em impostos intrinsecamente ligados à questão urbana, o que leva aos maiores centros urbanos a parcela relevante da receita dos impostos municipais, pois estes possuem, normalmente, as propriedades e serviços mais valorizadas. Apesar do esforço dos municípios em arrecadar seus próprios tributos, boa parte destes vivem na dependência das transferências dos impostos estaduais e federais, mensalmente esperam o repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Apesar do aumento das receitas próprias municipais, elas representavam, em 2000¹⁴, apenas 5% de todos os tributos, inclusive computando as contribuições sociais, cobrados no Brasil, conforme tabela (I) a seguir.

¹³ Muito se discute sobre a existência causal entre a descentralização e a democracia, sendo que alguns autores defendem o contrário, pois aumentaria as chances de ocorrerem políticas populistas, fortalecendo o poder daqueles que já o possuem. Texto básico para esta discussão é o da Marta T.S. Arretche: *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?*

¹⁴ Não foram apresentados dados mais atualizados em virtude dos autores citados não terem apresentados os elementos utilizados para se calcular a receita disponível e a arrecadação direta, o que inviabilizaria a comparação. Certo é que nos últimos anos a União tem lançado mão das contribuições especiais, como a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) que não precisam ser repartidas com os demais entes federativos, provocando uma reconcentração das receitas.

Arrecadação e Receita dos Entes Federados 1960-2000								
	Arrecadação Direta (%)				Receita Direta (%)			
	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
1960	64,0	31,3	4,8	100,0	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	75,1	22,0	2,9	100,0	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	70,5	26,5	2,9	100,0	62,3	26,9	10,8	100,0
2000	67,3	27,7	5,0	100,0	56,7	26,4	16,9	100,0

Afonso, Araújo e Khair, 2002:59, dados coletados a partir de STN, SRF, IBGE, FGV, MINIFAZ, Ministério da Previdência, CEF, Governos Estaduais e balanços Municipais.

Com as transferências de recursos federais e estaduais aos Municípios, estes alcançaram, em 2000, cerca 17% da receita disponível, o que demonstraria, segundo Afonso, Araújo e Khair (2002:62), a capacidade do Poder Central de minorizar as desigualdades regionais e locais, por garantir uma receita independente dos fatos geradores dos impostos municipais.

Logo após 1988, as regras do Fundo de Participação Municipal incentivaram a criação de vários municípios, que visavam obter um novo pedaço do FPM. Num primeiro momento tal comportamento poderia até trazer vantagens para a comunidade local, pois o mesmo território e a mesma população passariam a ter duas quotas, menores individualmente em relação à que recebiam, mas que a soma seria maior.

Temos um federalismo descentralizado do ponto de vista fiscal, pois os entes federados possuem a autonomia suficiente para arrecadar suas receitas próprias, existindo, contudo, uma concentração da receita tributária no Poder central, até mesmo para, através dos repasses, tentar minorizar as desigualdades regionais.

4 – Práticas predatórias no federalismo brasileiro.

Os Entes federados, ao serem mal administrados ou possuírem atribuições superiores às suas receitas, tornaram-se cada vez mais endividados, assumindo uma postura submissa ao Poder Central, que ao concentrar a maior parte da receita, celebrou acordos de refinanciamento das dívidas daqueles Estados, conseguindo atenuar a autonomia dos mesmos. Outra demonstração da crescente atuação do Poder Central é a edição de um sem número de Medidas Provisórias, que tendo força de lei, deveriam ser utilizadas somente em situações de emergência e urgência.

O excesso na utilização deste instrumento acaba por furtar do Poder Legislativo federal, no qual os Estados-Membros e Distrito Federal possuem representação, a função legislativa, cujo funcionamento das casas pode inclusive ser "travada" em virtude da não apreciação de uma Medida Provisória¹⁵.

A relação entre as unidades autônomas do federalismo pode se dar através de uma postura de competição ou de cooperação. Nesta classificação inexiste relação com aquela utilizada para entendermos a repartição de competências. Thomas Dye (1990) defende que a competição entre os entes federados de todos os níveis contribuiria para uma melhor atuação de todos, através inclusive de uma maior controle sobre o Poder (Abrucio e Costa, 1998:25), mas quando os entes federados são capazes de transferir ao Poder Central suas dívidas e dificuldades, inviabiliza a cooperação e até mesmo a competição, pois os malefícios teria que ser suportados por todos, gerando um verdadeiro federalismo predatório.

Dye (1990) não apresenta formas para atenuar as desigualdades. O autor parte da premissa de que todos os entes federados se lançariam no novo Estado federal em pé de igualdade, ou que deveriam desenvolver técnicas e fórmulas mais eficientes na prestação do serviço público, atingindo assim uma situação de equilíbrio.

Num Estado federal competitivo, podemos perceber a atuação de algum *free rider*. Ao perceber a sua incapacidade de prestar o serviço público de mesma qualidade de outro ente federado, o "caroneiro" simplesmente adota postura de transferir seus cidadãos para o serviço público daquele. Atenderá, de certa maneira, seus cidadãos, com custo próprio reduzido, pois transferirá ao prestador do serviço a maior parte do ônus.

Este tipo de atuação é perceptível na conduta de vários municípios que ofertam a saúde pública disponibilizando ambulâncias que transportam os pacientes para hospitais de municípios vizinhos, seja por incapacidade financeira, seja por incapacidade operacional (perda de escala), seja por comodismo, e estes, diante do Sistema Universal de Saúde, não

¹⁵ Teoricamente a edição de Medidas Provisórias devia ser pautada pela urgência e relevância, pois, apesar de serem atos administrativos, possuem força de lei. São provisórias por terem vigência de sessenta dias, prorrogáveis por igual período uma única vez. Ponto interessante é o sobrestamento das demais deliberações na casa legislativa, quando a Medida Provisória não for apreciada até o quadragésimo quinto dia após a sua publicação.

podem recusar a prestar o atendimento (Abrucio e Costa, 1998:29). Não se faz crítica a medidas cooperadas de um ente federado atender os cidadãos de outros municípios numa dinâmica coordenada, mas somente àqueles que “abusam” do dever dos demais, enviando seus pacientes aos serviços médicos dos municípios vizinhos, que não podem negar atendimento em virtude do princípio da universalização..

Abrucio e Costa (1998:30) apresentam outro modelo de atuação dos entes federados, baseado num misto de competição e cooperação. Autores que trabalham esta relação seriam vários, podendo se destacar Elazar (1993) e Ostrom (1991).

Ao estabelecermos somente competições nas relações intergovernamentais, teríamos um esvaziamento total do papel do Poder Central, pois este teria que disputar espaço com os demais entes federados, resultando não em um Estado federal com unidades internas autônomas, mas sim em diversos Estados se digladiando. A dicotomia existente entre a cooperação e competição nos traz à baila a necessidade de constantes pactos entre os entes federados. Não basta o pacto inicial cristalizado no texto constitucional, são necessários acordos constantes, estabelecendo novas regras de convivência.

Tal necessidade deixa clara a importância das instituições no jogo federativo. "A estratégia dos jogadores é procurar institucionalizar as negociações, a fim de manter, ao mesmo tempo, a diversidade e a unidade" (Abrucio e Costa, 1998:31).

O comportamento predatório nas relações intermunicipais, e até mesmo intramunicipal, através das emancipações dos distritos é explicado em parte pelo Fundo de Participação dos Municípios. Um distrito, ao se emancipar, garante para a mesma base territorial uma nova quota do FPM, fazendo que todos os demais tenham o seu volume reduzido. Existindo benefícios indiretos na multiplicação do número de Municípios¹⁶, inexistem benefícios diretos na cooperação nas relações intergovernamentais.

A forma jurídica de cooperação entre entes federados de mesma natureza é o chamado consórcio público, que é moldado de diversas maneiras e formas, resultando numa

¹⁶ Segundo dados do IBGE (Tabela II)

Evolução	histórica	do	número	dos													
municípios	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1997	2001	Brasil	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	5.507	5.560

instabilidade institucional. Apesar de existirem incentivos isolados na adoção do consorciamento em políticas públicas (Abrucio e Costa, 1998:39), tais medidas ainda não conseguiram a devida estabilidade, capaz de manter a tendência de cooperação, mesmo após a troca de governos.

Podemos perceber que o federalismo brasileiro é cooperativo nos termos da repartição de competências, mas, ao analisarmos as relações intergovernamentais, a afirmação se torna falsa. Os Estados-membros e a União mantêm relacionamento predatório nas questões financeiras, pois são raras, quase inexistentes, as discussões sobre parcerias efetivas, mas somente sobre questões de repasse de verbas e liberação de recursos, concessões de benefícios fiscais na procura de atrair investimentos em detrimento dos demais entes federativos¹⁷, além do comportamento de *free rider* já mencionado.

5 – Bibliografia.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Pesquisas n.o. 12. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos. 1998.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

AFONSO, José Roberto Rodrigues, ARAÚJO, Erika Amorim e KHAIR, Amir. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. *In*: FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos. **Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ARAÚJO, Aloízio Gonzaga de Andrade. **O direito e o Estado como estruturas e sistemas**. Tese de doutoramento. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2001.

¹⁷ A Lei de Responsabilidade Fiscal dentre outras medidas tenta promover uma redução nesta prática predatória, determinando que as renúncias fiscais devem ser acompanhadas de compensações na receita. Para um Estado ou Município ofertar incentivos fiscais deve demonstrar que a receita renunciada será arrecadada por outra via. Na prática acabam alegando não haver renúncia, pois a receita seria inexistente caso o investimento não ocorresse.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 10.ª edição. 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3.ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 14ª Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. 2ª Ed. Tradução Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre, Fabris, 1992.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5.ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. **O município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 2001.

DEL PRIORE, Mary e VENÂNCIO, Renato. **O livro de ouro da História do Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

DYE, Thomas R. **American Federalism: Competition among governments**. Massachusetts: Lexington Books. 1990.

ELAZAR, Daniel. **Intrnational and Comparative Federalism**. Political Science and Politics. Vol. XVI, n.o. 2. Washington D.C.

FEREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 1990.

FRIEDE, Reis. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado. Teoria constitucional e relações internacionais**. 2.ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

JAYME, Fernando Gonçalves. **Tribunal Constitucional: exigência democrática**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1999.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. ??? Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos: comentários à Lei n.º 8.666/93, com as alterações da Lei n.º 9.648/98 e análise das licitações e contratos na Emenda Constitucional n.º 19/98 (reforma administrativa)**. 5.ª Ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

OSTROM, Vincent. **The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society**. San Francisco:ICS Press, 1991.

RODRIGUES, Alcides Redondo; RESTON, Jamil e GONÇALVES, Marcos Flávio R. **O vereador e a Câmara Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey. 2ª Ed. Rev. Atual e amp. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23.ª Ed. São Paulo: Melhoramentos. 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. São Paulo: Melhoramentos, 2002.