

AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS À LUZ DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (NO CONTEXTO DO FEDERALISMO COOPERATIVO)

A análise do rol do artigo 23 da Constituição Federal revela a intenção do constituinte no sentido de impor um esforço cooperado e integrado entre os entes federativos, com vistas à consecução de finalidades ínsitas ao Estado que atendam a necessidades comuns, verificadas em todas as esferas administrativas, independentemente da região do país. Os valores perseguidos se coadunam com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, tal como elencados pelos artigos 1º e 3º da Constituição Federal,¹ servindo à consecução dos direitos e garantias albergados pelo texto constitucional, tais como os direitos à saúde, à educação, ao

¹ Dispõe o artigo: **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

meio ambiente, à moradia, entre tantos outros. Para corroborar a afirmação, vale trazer à colação as matérias eleitas pelo constituinte ao desenhar o quadro de competências concorrentes veiculado pelo artigo 23 do texto constitucional em seus doze incisos:

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Fernanda Dias Menezes de Almeida aduz sobre a matéria que:

A competência material do artigo 23 foi designada como competência ‘comum’, termo que, no caso, tem o mesmo sentido de ‘concorrente’. Haverá uma concorrência de atuação nas matérias que o dispositivo arrola. O que o constituinte deseja é exatamente que os Poderes Públicos em geral cooperem na execução das tarefas e objetivos anunciados.

(...)

Pelas matérias especificadas percebe-se que o concurso de todos os Poderes é reclamado em função do interesse público existente na preservação de certos bens (alguns particularmente ameaçados) e no cumprimento de certas metas de alcance social, a demandar uma soma de esforços.²

² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *cit.*, p. 113.

O caráter colaborativo também pode ser extraído de outros dispositivos constitucionais, que acabam por prever a cooperação entre os entes federados em algumas ações cometidas ao Poder Público. Entre tais disposições, destacam-se especialmente aquelas voltadas às áreas da saúde e educação. Nesse sentido, a título exemplificativo, pode-se mencionar o disposto no artigo 30, incisos VI e VII do texto constitucional, que elenca as competências atribuídas aos Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; (...)

Da mesma forma, no âmbito da cultura, ressaltamos a previsão expressa de cooperação entre os entes da federação, especialmente por meio do artigo 216-A, incluído pela Emenda Constitucional n. 71, de 2012:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

(...)

IV – cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

V – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;

Nesse contexto, toma destaque a indagação sobre como se efetua a colaboração dos entes federados a fim de se alcançar o resultado proposto. Com efeito, quando se atribui competência a mais de um ente para a execução de dada tarefa, devem ser estabelecidos os seus limites e as responsabilidades de cada um dos participantes. Ainda que possam ser imputados a todos, é necessária a definição da forma como esses poderes serão exercidos. Em outras palavras, torna-se necessário estabelecer a “medida” das próprias competências concorrentes.

O parágrafo único do artigo 23 veicula previsão acerca da edição de leis complementares que fixem normas de cooperação entre os entes para a consecução das

competências dispostas em seus incisos. O dispositivo contém a seguinte redação, conferida pela Emenda Constitucional n. 56, de 2006: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Assim, o preceito remete a fixação de normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios à lei complementar, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Encontram-se expressos neste ponto os objetivos da cooperação federativa adotada pelo Estado brasileiro, concernentes ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar no âmbito nacional. Os objetivos traçados refletem a postura do Estado federal adotada pela Constituição.

Observe-se que o desenvolvimento econômico não figura como um princípio isolado, vinculando-se à ideia de equilíbrio federativo. Nesse ponto, indaga-se se a cooperação financeira recebida pelo Estado mais rico com vistas ao seu pleno desenvolvimento, estaria contrariando os desígnios do equilíbrio federativo. Por certo, a resposta há de ser não. Ainda que a literalidade do dispositivo aponte para o objetivo de equilíbrio no desenvolvimento, o que se busca na verdade é a necessária inclusão dos entes mais carentes e necessitados no processo de desenvolvimento, e não a exclusão dos entes mais favorecidos, responsáveis muitas vezes por impulsionar a economia do Estado federal, beneficiando o conjunto da federação.

Cabe apontar que a Emenda Constitucional n. 56, de 2006, substituiu a redação originária do referido dispositivo, que previa a edição de uma lei complementar única para a disciplina da matéria.³ Assim, enquanto o texto constitucional originário continha menção à *lei complementar*, o preceito alterado passou a prever a edição, no plural, de *leis complementares*, motivado, por certo, pelas especificidades de cada matéria tratada no dispositivo, que, de certa forma, inviabilizariam a edição e operacionalização de uma disciplina única. Corroborando o entendimento, citam-se mais uma vez as claras ponderações de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Terá o constituinte de reforma entendido ser mais adequado, na espécie, prever que mais de um diploma legal venha a ser elaborado para disciplinar a matéria, considerando-se a variedade de competências comuns previstas no artigo 23, a recomendar

³ Redação originária do parágrafo único: **Parágrafo único.** Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

que, a par da fixação de regras a serem observadas no exercício de todas elas, possa o legislador estabelecer regras específicas para o exercício desta ou daquela competência.⁴

No tocante ao conteúdo de mencionados diplomas, esclarece a autora:

Pelas razões que acabamos de expor, pensamos que às leis complementares previstas no artigo 23, parágrafo único, caberá fixar as bases políticas e as normas operacionais disciplinadoras da forma de execução dos serviços e atividades cometidos concorrentemente a todas as unidades da federação.

Dirão, por exemplo, como as administrações federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal deverão colaborar reciprocamente para que não ocorra a dispersão de esforços que o constituinte quer ver conjugados.

Estabelecerão o norte para a especificação do que compete a cada esfera política na prestação dos mesmos serviços objeto de competência comum. De fato, isto é muito importante para que, levando-se em conta as reais possibilidades administrativas e orçamentárias dos diversos parceiros, não se atribua a algum deles, em nome de uma responsabilidade solidária, tarefa que não possa cumprir. Assim é que – tomando-se por hipótese o serviço de saúde – atentaria contra os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade exigir-se de um Município sem recursos técnicos e financeiros suficientes o fornecimento à população de remédios ou tratamento médico cujo alto custo e alta complexidade estejam além da reserva do possível.

Especificarão ainda as leis anunciadas no artigo 23, parágrafo único, que instrumentos de ação administrativa poderão ser utilizados para ensejar o exercício mais vantajoso das competências comuns.⁵

Verifica-se, assim, a complexidade de que deve se revestir as normas em referência, o que conduz à constatação de que a cooperação nas principais áreas de atuação comum ainda seja uma matéria carente de regulamentação mais precisa, não obstante constitua uma prática muito difundida em nosso contexto federativo, especialmente por meio das transferências voluntárias.

Sobre a matéria, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 413, de 2014, de autoria do Deputado Ságuas Moraes, que se propõe a “responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei n. 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”. O artigo 1º do projeto aponta diretamente para o objetivo de disciplina da cooperação no tocante à competência concorrente em matéria de educação:

⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *cit.*, p. 115.

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *cit.*, p. 117.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios, para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A esse propósito, é importante mencionar a Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa, entre outras providências, normas “para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”. Observa-se que os bens jurídicos protegidos encontram-se inseridos no rol do artigo 23 da Constituição Federal, especialmente em seus incisos III (proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos), V (proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação) e VI (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas), que reclamam a atuação comum dos entes federados.

Nessa medida, além de estabelecer as ações administrativas de cada uma das esferas federadas, dispõe o diploma, em seu artigo 4º, acerca dos instrumentos de cooperação institucional de que podem se valer os entes federativos, quais sejam: a) consórcios públicos; b) convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; c) Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; d) fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; e) delegação de atribuições de um ente federativo a outro; e f) delegação de execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

A possibilidade de delegação das ações administrativas é expressamente permitida pelo artigo 5º, ao estabelecer que “o ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente”.

Mencionado diploma serve assim como exemplo da cooperação entre os entes federados, conferindo os contornos básicos à atuação estatal sobre o meio ambiente, especialmente por meio de ações de planejamento, organização e administração, não obstante possam ser complementadas pelos instrumentos de cooperação institucional por ela previstos.

Do exposto, sobressai como ínsita à ideia de **cooperação** a existência de um planejamento prévio a cargo da União, demandando, muitas vezes, a adesão dos entes federados aos planos nacionais elaborados na esfera federal. Exemplos emblemáticos nesse sentido são os Acordos de Cooperação Federativa, celebrados especialmente no âmbito da cultura, cujo objeto consiste em “estabelecer as condições e orientar a instrumentalização necessária para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura – SNC com implementação coordenada e/ou conjunta de programas, projetos e ações”, no âmbito de competência do respectivo ente federado.

Trata-se, assim, de mecanismo de adesão ao Sistema Nacional de Cultura, instituído pelo artigo 216-A da CF, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 71, de 2012, que tem por objetivo “promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”. Entre seus princípios norteadores, destaca-se justamente a “cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural” (art. 216-A, § 1º, inciso IV da CF).

Ainda no tocante à regulamentação dos termos de cooperação entre os entes federados, merece destaque o disposto no artigo 241 da Constituição Federal, inserido no Título dedicado às Disposições Constitucionais Gerais:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Ressalta-se a edição da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, prevendo, ao lado da contratação de consórcios públicos, os **contratos de programa**, destinados a regular “as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos” (art. 13, *caput*).

Por fim, outro exemplo de cooperação federativa encontra-se no âmbito da Segurança Pública, particularmente representado pela Força Nacional de Segurança Pública, que constitui um programa de cooperação federativa ao qual podem aderir voluntariamente os Estados interessados, por meio de atos formais específicos (art. 1º do Decreto n. 5.289, de 29 de novembro de 2004). A matéria veio ainda a ser disciplinada pela Lei n. 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

Observa-se que **a cooperação pode ou não envolver a transferência de recursos públicos**. Especificamente no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, o artigo 2º da Lei n. 11.473/2007, com a redação conferida pela Lei n. 13.173, de 21 de outubro de 2015, é expresso ao estatuir que “a cooperação federativa de que trata o artigo 1º, para fins desta Lei, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública e da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos”. A natureza da transferência depende, assim, dos instrumentos que a preveem, podendo ser obrigatória, se estabelecida por lei, ou voluntária, se decorrente de convênio ou contratos de repasse.

Diante do panorama aqui retratado, é de se questionar a adequação da referência a “transferências de recursos” ou, ainda, a “transferências voluntárias de recursos” para a consecução das competências comuns, previstas no artigo 23, ou para a execução de competências concorrentes, visto que também consiste em obrigação constitucional do próprio ente repassador dos recursos. Com efeito, se as competências são comuns ou concorrentes, o exercício delas nada mais é do que o exercício de atribuições constitucionais a que o ente se encontra obrigado, ao passo que a cooperação propriamente dita poderia ser inferida na “ajuda” fornecida por um ente federado a outro para o exercício das competências que não seriam próprias do ente cooperador.

Ainda segundo esse raciocínio, não seria legítima a oposição de condicionantes e requisitos ao ente “recebedor”, na medida em que se trata de competência constitucional do ente repassador dos recursos, mesmo que em caráter concorrente. Nessa medida, as condicionantes apenas deveriam incidir na transferência de recursos destinada às competências exclusivas do ente federado.

Feitas as considerações introdutórias ao tema, passa-se à análise da repartição de receitas desenhadas pelo arcabouço constitucional e à posterior contextualização das transferências intergovernamentais, em especial, das transferências voluntárias no âmbito do federalismo fiscal.

4.1 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO FISCAL

Conforme apontado reiteradamente, a autonomia dos entes federados constitui elemento ínsito ao federalismo. Mais do que isso, não há que se falar em autonomia sem a existência de recursos próprios para fazer frente às competências e necessidades dos respectivos entes. Diante deste quadro, destaca-se a importância do **federalismo fiscal** na definição dos critérios de distribuição dos recursos e repartição das receitas tributárias.

Ao propor uma definição de federalismo fiscal, aponta Camila Moraes Baceti para a imprecisão do termo, não obstante sua larga utilização:

O tema do federalismo fiscal na América Latina é extremamente vasto e possui inúmeros desdobramentos. A própria terminologia ‘federalismo fiscal’ é altamente imprecisa e criticável, eis que não se trata de abordar questões federalistas, mas de estudar a forma pela qual se distribuem os recursos em um país, a repartição das receitas fiscais no âmbito de um Estado nacional, de modo que seria mais apropriado se falar em “Sistema de Repartição Fiscal”.

Sendo assim, o federalismo fiscal e seu estudo não se restringem aos países que adotam o regime federalista de governo, sendo plenamente cabível abordar o caso nos Estados unitários. Esses Estados unitários são, aliás, predominantes na América Latina, que tem uma tradição centralizadora que remonta ao período colonial.⁶

Dessa forma, como bem aponta a autora, o termo “federalismo fiscal” acaba por refletir os critérios de repartição dos recursos arrecadados pelo Estado, decorrentes particularmente da **arrecadação tributária**.

A relevância da arrecadação de recursos para a consecução das finalidades e competências dos entes subnacionais realça a importância do estudo do federalismo fiscal. Nesse sentido, em continuidade, aponta a autora:

A questão da repartição fiscal não se esgota em si mesma, eis que, sua finalidade precípua é possibilitar o financiamento dos serviços públicos e a efetivação dos direitos fundamentais, que se faz, em grande medida, a nível local, tendo em vista a proximidade da população, que facilita a real apreensão de suas necessidades, bem como confere um caráter mais democrático às decisões, notadamente quando são implantados mecanismos de consulta à população, que apenas se tornam viáveis nos entes locais.⁷

Vê-se, assim, a total inserção do estudo das transferências intergovernamentais e, dentro de tal contexto, das próprias transferências voluntárias, no âmbito do federalismo fiscal.

Nesse sentido, aponta Carlos Roberto de Alckmin Dutra:

A divisão da arrecadação de tributos e a implementação de políticas públicas, seja pelo próprio ente federado que os cobrou, ou por outro membro da federação – mediante repasse de verbas –, com a finalidade de maximizar a eficiência do setor público, é o

⁶ BACETI, Camila Moraes. Federalismo fiscal e financiamento da saúde e da educação na América Latina: o caso da Colômbia, Argentina e Uruguai. *Revista de Direito Educacional*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 65-86, jul./dez. 2011, p. 67.

⁷ BACETI, Camila Moraes, *cit.*, p. 66.

objeto de estudo de uma das facetas da divisão federal do poder conhecida como federalismo fiscal.⁸

Ao expor o desenvolvimento da teoria da descentralização fiscal, ressalta o autor que sua formulação se voltou inicialmente a uma aparente concorrência entre os entes da federação no oferecimento de “produtos” à população, até se chegar ao conceito que hoje é melhor desenvolvido, relativamente à eficiência do setor público:

Com a finalidade de suprir essa deficiência, Charles Tiebout propôs, em 1956, que a descentralização fiscal poderia ter o condão de induzir o consumidor de bens públicos a revelar suas preferências por determinados bens, na medida em que cada governo poderia ofertar uma cesta de bens públicos diferentes e cada família poderia escolher viver na jurisdição do governo que ofertasse os bens públicos que lhe conviesse. Nesse sentido, a vantagem da descentralização estaria no estímulo às concorrências locais.

Já para Oates, a cooperação entre os níveis de governo aumentaria a eficiência do setor público. De fato, segundo ele, o governo central teria uma certa insensibilidade para identificar as preferências dos cidadãos de diversas comunidades, preferências essas que poderiam [ser] assimiladas com maior facilidade pelos governos locais pois, por estarem mais próximos dos cidadãos, têm acesso a essas informações com menor custo. Além disso, a implementação de serviços pelo governo local facilitaria a fiscalização e o acompanhamento dos gastos pelos cidadãos.⁹

Ainda no tocante à contribuição do federalismo fiscal para a construção do chamado “modelo ótimo de Estado” ou do “modelo ótimo de federalismo”, o autor menciona teorias que buscam demonstrar “quais espécies de tributos são mais adequados à União e quais seriam mais apropriadas às demais esferas federadas”,¹⁰ reconhecendo, no entanto, a influência de outros fatores que assumem importância direta na distribuição dos recursos entre os entes:

Como teorias econômicas, todavia, talvez deixem de dar a devida importância a fatores significativos da realidade social. De fato, questões de ordem política ou político-partidária acabam por ter uma influência muito mais significativa na distribuição de receitas entre os entes federativos que o aspecto teórico relativo à maximização de seus benefícios.¹¹

Nesse contexto, resta clara a inserção da repartição de receitas tributárias e das transferências intergovernamentais no contexto do federalismo fiscal.

⁸ DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. O federalismo e o modelo brasileiro de distribuição territorial do poder. *Revista de Direito Educacional*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 86-108, jul./dez. 2011, p. 86-108.

⁹ DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin, *cit.*, p. 102.

¹⁰ DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin, *cit.*, p. 104.

¹¹ DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin, *cit.*, p. 104.

4.2 OBJETIVO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Entre os objetivos essenciais das transferências intergovernamentais inserem-se o desenvolvimento regional e a efetivação dos direitos fundamentais e sociais assegurados pelo texto constitucional. Contudo, embora o desenvolvimento regional constitua um dos seus objetivos primordiais, ele não pode ser analisado de forma isolada das demais condições sociais e econômicas.

Consoante adverte Gilberto Bercovici,

o desenvolvimento regional, assim como o desenvolvimento em geral, não é um fim em si mesmo. O seu grande objetivo é a elevação das condições sociais e de vida e a redução a mínimos toleráveis das diferenças nas oportunidades econômicas e sociais entre os habitantes das várias regiões brasileiras, não o mero crescimento do PIB ou da produtividade industrial. A igualação das condições de vida deve ser o fundamento das políticas nacionais de desenvolvimento e, especificamente, de desenvolvimento regional.¹²

Nesse ponto, com a devida vênia, a própria igualação das condições de vida não deve ser tomada como um fim em si mesma. A finalidade é a elevação dessas condições a níveis compatíveis com a dignidade da pessoa humana e o pleno exercício dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. Ressalta-se, nesse sentido, a noção de “mínimo existencial”, retirada da jurisprudência alemã, enquanto parâmetro para o alcance de mencionados direitos. Ainda de acordo com o descrito por Bercovici,

o direito a um “mínimo existencial” foi determinado pelo Tribunal Constitucional alemão em várias decisões, com base nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e do Estado Social. Pelas decisões do Tribunal, o Estado deve garantir o direito à vida e à integridade física dos seus habitantes por meio da prestação de serviços sociais essenciais. O ‘mínimo existencial’ obriga o Estado a dar condições mínimas para garantir uma existência digna de sua população.¹³

Assim, no contexto analisado, os objetivos das transferências intergovernamentais se aproximam dos próprios objetivos do federalismo, que, conforme bem ressalta o autor, não é uma mera forma de organização do Estado, mas sim um instrumento de consecução de certas finalidades, como a equalização regional e, por conseguinte, a evolução das condições sociais e econômicas da população. Nesse sentido, esclarece Gilberto Bercovici:

Com a restauração do federalismo pela Constituição de 1988, as políticas de desenvolvimento regional devem ser elaboradas e implementadas dentro dos marcos do

¹² BERCOVICI, Gilberto, *cit.*, p. 239.

¹³ BERCOVICI, Gilberto, *cit.*, p. 243.

sistema federal, ou seja, com a coordenação e cooperação da União e todos os entes federados. Para tanto, é essencial que evitemos a concepção racionalista e artificial que vê o federalismo apenas como um problema de organização, tendo em vista o objetivo da otimização máxima da atuação estatal.

(...)

O federalismo é um sistema de integração, sendo, inclusive, essencial para a configuração do espaço econômico: afinal, a unificação do espaço econômico é uma garantia da unidade nacional. Não basta ao sistema federal estabelecer algumas regras simples e duradouras sobre repartição de competências e rendas. Constantemente, são necessárias mudanças para manter ou recuperar o equilíbrio entre todos os entes da federação.

(...)

A igualdade que se busca é tanto a igualdade dos cidadãos em relação à prestação de serviços públicos, quanto a igualdade da capacidade de todos os membros da Federação na prestação destes mesmos serviços.¹⁴

Observa-se, assim, a importância das transferências intergovernamentais para a consecução dos objetivos do federalismo e a garantia da própria autonomia dos entes federados.

4.3 FORMAS DE FINANCIAMENTO DOS ENTES FEDERADOS AUTÔNOMOS: TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Conforme apontado anteriormente, no contexto do federalismo fiscal, os entes federados podem contar com as **receitas próprias**, segundo critérios definidos no texto constitucional, arrecadadas, em regra, de forma direta, ou com o recebimento de recursos arrecadados por outra esfera de poder, hipótese das chamadas **transferências intergovernamentais**.

Assim, as transferências intergovernamentais constituem um importante instrumento de autonomia das unidades da federação, tendo em vista que uma de suas vertentes – a autonomia financeira – se concretiza com a **discriminação de rendas dos entes federados**, que pode se dar de duas formas: discriminação pela fonte e discriminação pelo produto.

Por meio da **discriminação pela fonte**, os entes federados dispõem basicamente das receitas decorrentes do exercício **direto** da competência tributária; em outras palavras, as receitas decorrentes dos impostos de sua própria competência. Por meio da **discriminação de receitas pelo produto**, os entes possuem participação na arrecadação de receitas de impostos de competência de outras unidades da

¹⁴ BERCOVICI, Gilberto, *cit.*, p. 240.

federação, conforme detalhado pelo próprio texto constitucional. As **transferências intergovernamentais** inserem-se nessa segunda hipótese.

Nesse sentido, Juliano Di Pietro assevera:

(...) a porcentagem dos tributos arrecadados pela União dentro da carga tributária total no Brasil manteve-se no mesmo patamar que se encontrava nos idos de 1930, quando a União detinha mais de 60% da arrecadação. Note-se, por conseguinte, que a evolução da discriminação das rendas tributárias foi muito mais transformadora no que diz respeito à discriminação do produto da arrecadação, uma vez que as fontes, a par de toda a evolução das espécies tributárias, não foram objeto de muitas mudanças em termos de distribuição.

Anote-se, outrossim, que, de 1930 até hoje, evoluiu-se de um sistema centrífugo para um sistema de cooperação entre os diversos níveis de poder, exatamente proporcional ao aumento da sensibilidade do legislador constitucional quanto às desigualdades regionais. Dessa forma, **conclui-se que a discriminação quanto ao produto da arrecadação é fator essencial para a minimização das diferenças nacionais.**¹⁵

Várias classificações são propostas pela doutrina tomando-se como base as transferências intergovernamentais. Para efeitos do presente estudo, destaca-se a classificação quanto à sua natureza, que as divide em transferências obrigatórias (constitucionais ou legais) e transferências voluntárias, também denominadas de transferências discricionárias. As primeiras se originam do estrito cumprimento das normas constitucionais ou infraconstitucionais, enquanto as últimas são realizadas voluntariamente, de acordo com a discricionariedade do administrador em transferir seus recursos a outras esferas federadas.

4.4 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS OBRIGATÓRIAS E A REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Uma das principais formas de operacionalização das transferências intergovernamentais de natureza **obrigatória** se dá por meio da **repartição de receitas tributárias**, que é disciplinada de forma minuciosa pelo texto constitucional de 1988. A repartição de receitas tributárias tem o objetivo de equalizar e distribuir melhor os recursos tributários, com vistas ao fomento do desenvolvimento dos Estados e Municípios, de forma autônoma e em igualdade de oportunidades. Em consequência, foi expressamente prevista a **participação de um ente federativo na receita tributária de outro**.

¹⁵ PIETRO, Juliano di. Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004, p. 81.

Sem a pretensão de aprofundar o estudo da matéria, mas apenas como forma de contextualizar as transferências intergovernamentais no panorama constitucional, salientamos que a aventada participação pode se dar de três formas, conforme aponta Gilberto Bercovici:¹⁶

- a) **participação direta, por meio da arrecadação do tributo de competência de outro ente.** Exemplificativamente, tem-se o disposto nos artigos 157, inciso I, e 158, inciso I, da Constituição Federal, que cuidam do produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, a qualquer título, a seus servidores;
- b) **participação direta no produto da arrecadação feita pelo ente federativo competente.** A título ilustrativo, tem-se a destinação de 10% da arrecadação do IPI ao Estado de origem, na proporção do valor das respectivas exportações de produtos industrializados (art. 159, inciso II), e a destinação de 50% do produto da arrecadação do ITR aos Municípios onde se situem os imóveis respectivos (art. 158, inciso II). Também pertencem aos Municípios 50% do produto da arrecadação do IPVA sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (art. 158, inciso III) e 25% do ICMS arrecadado pelo Estado nas operações realizadas nos respectivos Municípios (art. 158, inciso IV);
- c) **participação por meio de fundos.** As receitas são constitucionalmente destinadas aos fundos, e, por meio das regras de distribuição, são repassadas aos Estados e Municípios, de que são exemplos o próprio Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios.

Além da classificação quanto à natureza (obrigatórias e voluntárias), as transferências intergovernamentais também são classificadas quanto à forma de operacionalização (diretas ou indiretas – nesta hipótese, quando realizadas por meio de fundos) e quanto à destinação (vinculada ou não vinculada a um fim específico).

À luz das classificações mencionadas, pode-se enumerar algumas modalidades de transferências, calcadas basicamente na repartição de receitas tributárias. Assim, as transferências obrigatórias podem ser classificadas em três grandes grupos: a) transferências diretas e não vinculadas, b) transferências indiretas e não vinculadas, e c) transferências indiretas e não vinculadas.

As transferências obrigatórias diretas e não vinculadas *admitem, por sua vez, três possibilidades de configuração: a) da União para os Estados e Distrito Federal, b) da União para os Municípios, e c) dos Estados para os Municípios, na forma da distribuição a seguir:*

¹⁶ BERCOVICI, Gilberto, *cit.*, p. 163 e ss.

- a) Da União para os Estados e o Distrito Federal – artigo 157:
 - i) 100% do produto da arrecadação do Imposto sobre a renda incidente na fonte sobre os proventos pagos pelos Estados e Distrito Federal, suas autarquias e fundações por eles instituídas e mantidas;
 - ii) 20% do imposto previsto instituído com base na competência do artigo 154, inciso II (instituição de impostos extraordinários pela União diante da iminência ou no caso de guerra externa);
 - iii) 10% da arrecadação do IPI aos Estados e ao Distrito Federal proporcionalmente ao valor das exportações dos produtos industrializados – artigo 159, inciso II, com repartição do excedente entre os demais entes federados;
- b) Da União para os Municípios – artigo 158:
 - i) 100% do produto da arrecadação do Imposto sobre a renda incidente na fonte sobre os proventos pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações por eles instituídas e mantidas;
 - ii) 50% do imposto incidente sobre a propriedade dos imóveis rurais, localizados em seus respectivos territórios;
- c) Dos Estados para os Municípios – artigo 158:
 - i) 50% do produto da arrecadação do imposto incidente sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus respectivos territórios;
 - ii) 25% do produto da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços;
 - iii) 25% do repasse efetuado pela União aos Estados, incidente sobre a arrecadação do IPI proporcionalmente ao valor das exportações dos produtos industrializados – artigo 159, inciso II.

Já as transferências obrigatórias, indiretas e não vinculadas se operacionalizam especialmente por meio dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. A transferência da União para os Estados e para os Municípios (art. 159, inciso I) se distribui da seguinte forma: a) 21,5% do montante de 47% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) 22,5% do montante de 47% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados ao Fundo de Participação dos Municípios.

Por fim, na modalidade de transferências obrigatórias, indiretas e vinculadas, tem-se a destinação de 3% do montante de 47% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste através de suas instituições financeiras de caráter regional.

Observa-se, ainda, que os objetivos da repartição de receitas tributárias encontram-se atrelados aos reclamos do federalismo de cooperação e aos próprios objetivos da República Federativa do Brasil, elencados no artigo 3º do texto constitucional, particularmente a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II) e a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III).

4.5 AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO CONTEXTO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

O grande fluxo de transferências intergovernamentais decorre das transferências obrigatórias, vitais à própria existência do Estado federal e à autonomia dos seus entes. Ao lado das transferências obrigatórias, situam-se as **transferências voluntárias**, em volume significativamente inferior às primeiras, mas de suma importância para a consecução de ações voltadas ao desenvolvimento dos entes federados e da própria nação.

Assim, em virtude de o volume de recursos relativos às transferências voluntárias encontrar-se em um patamar bastante inferior ao das transferências obrigatórias, alguns estudiosos acabam concluindo por uma alegada “insignificância das transferências voluntárias”. Nesse sentido, Juliano Di Pietro salienta a ausência de “qualquer efeito expressivo, em termos numéricos, na alteração das receitas disponíveis dos tesouros nacional, estaduais e municipais se comparadas com o quanto arrecadado por essas esferas de governo”.¹⁷ Para justificar sua assertiva, o autor aponta que do total de transferências efetuadas pela União no ano de 2001, R\$ 61,36 bilhões referiram-se a transferências constitucionais, ao passo que R\$ 5,56 bilhões se referiram às transferências voluntárias.

Contudo, ainda que o volume de transferências voluntárias seja expressivamente inferior ao volume de transferências obrigatórias, considerados os valores globais, não há que se falar em insignificância nem tampouco em inexpressividade. Ao contrário, os recursos se mostram altamente expressivos para os entes que deles dependem para a realização de novos investimentos, tendo em vista que as receitas de grande parte dos Municípios, sejam elas de sua própria arrecadação ou transferidas por força de determinação constitucional, acabam sendo quase que integralmente consumidas pelas despesas correntes dos entes federados.

Ademais, como consequência do desenvolvimento verificado ao longo dos

¹⁷ PIETRO, Juliano di, *cit.*, p. 82.

textos constitucionais, houve um incremento dos encargos assumidos pelos Municípios, o que levou à necessidade de complemento de seus recursos, tendo em vista a impossibilidade de assunção das obrigações assumidas apenas com a arrecadação tributária própria. Ao mesmo tempo em que foram ampliadas as competências municipais, o poder de arrecadação tributária permaneceu sob controle precípua da União.

Conforme sugere Juliano Di Pietro:

Se os Municípios foram alçados à categoria constitucional de ente federativo e sendo certo que o federalismo está calcado na autonomia dos seus entes, a qual não pode ser sequer aventada sem seu componente financeiro, há de se explorar o potencial arrecadatório destes, no intuito de que seja de fato alcançada essa almejada autonomia, acabando-se com o ranço centralizador que ainda compromete a Federação.¹⁸

Assim, as transferências voluntárias, ainda que quantitativamente inferiores ao volume financeiro que envolve as transferências obrigatórias, se apresentam de suma importância às ações de planejamento do Estado federal, sendo ainda responsáveis pelo desenvolvimento das mais diversas áreas dos entes subnacionais, que muitas vezes não dispõem de recursos suficientes à realização de novos investimentos para o atendimento das necessidades de sua população. Contrariamente às transferências obrigatórias, que se encontram vinculadas a critérios objetivos de distribuição de recursos, as transferências voluntárias dispõem de características peculiares, visto que, ao mesmo tempo em que conferem grande maleabilidade aos administradores responsáveis pela transferência de recursos, segundo critérios discricionários e de acordo com as prioridades estabelecidas em seu plano de governo, também são muito influenciadas por critérios político-partidários, envolvendo especialmente os Poderes Executivo e o Legislativo.

¹⁸ PIETRO, Juliano di, *cit.*, p. 94.

