

O FEDERALISMO DE DESEMPENHO NO BRASIL

Defende-se que a estrutura política do Brasil delineada na Constituição Federal oferece um terreno para o *benchmarking* interno de cima para baixo (*top-down*), em que o governo central decide sobre as diretrizes e metas da política pública (*policy decision-making*) a serem implementadas pelo estados e municípios (*policy-making*). Os traços de federalismo coercitivo no Brasil permitem institucionalmente a imposição de metas pela União em relação aos estados e municípios, embora a constitucionalidade de algumas medidas possa ser colocada “em xeque”.

É possível, logo, que políticas públicas que apresentam características de coordenação próprias do “Federalismo de Desempenho” sejam identificadas no Brasil.

6.1 HISTÓRICO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA NAS CONSTITUIÇÕES

Assim como muitas federações formadas no século XIX, as constituições brasileiras foram inicialmente influenciadas pelo modelo federalista dos Estados Unidos. Em períodos posteriores, verificou-se também a incidência de elementos das Constituições de Weimar, da Alemanha, e do México, especialmente no tocante às disposições de caráter social. De acordo com C. Souza, no entanto, a partir de meados da década de 1960, os constituintes passaram a pautar-se predominantemente nas experiências históricas brasileiras, tornando desnecessária a influência direta de textos constitucionais estrangeiros. As características da atual federação brasileira podem ser compreendidas à luz da evolução das constituições anteriores,

que refletem, de maneira significativa, as transformações políticas e os pactos territoriais firmados ao longo da história nacional.¹

O Brasil é uma federação e uma república há mais de um século. O federalismo foi introduzido em 1889 e formalizado na Constituição de 1891.² A Constituição de 1891 acompanhou a tendência descentralizadora inerente ao princípio federalista, adotando um modelo de federalismo dual. Tal ordenamento jurídico, contudo, direcionou recursos públicos para um número restrito de estados. Evidenciou-se que a federação brasileira se consolidou, desde sua origem, “sob a égide da concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada”.³ De acordo com Ferreira Filho, essa constituição manteve em seu texto, o apego à concepção individualista dos direitos fundamentais já presente na Constituição de 1824.⁴

Diferentemente de outros sistemas políticos, o federalismo brasileiro não surgiu como resposta a fissuras sociais baseadas em critérios étnicos, linguísticos ou religiosos, mas sim como um mecanismo para acomodar disputas regionais no momento da transição para a República em 1889. Naquela época, as elites políticas compreenderam que tais conflitos seriam mais bem administrados em uma estrutura federativa do que sob um modelo unitário. No entanto, embora o país nunca tenha enfrentado ameaças significativas à sua unidade nacional, tem lidado historicamente com desigualdades regionais e sociais, bem como com a pobreza – desafios que nenhum regime político ou partido enfrentou de maneira eficaz.⁵

Em 1932, Getúlio Vargas promoveu uma reforma eleitoral que ampliou a representação política de estados menos populosos e economicamente frágeis na Câmara dos Deputados. Embora inicialmente concebida para conter o poder dos

¹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 90-91.

² SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 83.

³ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 107.

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 32.

⁵ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 85.

estados mais ricos, essa lógica de representação tornou-se um dos pilares do federalismo brasileiro.⁶

A Constituição de 1934 marcou a conversão formal do federalismo dual para o modelo de federalismo cooperativo no Brasil. A nova ordem constitucional ampliou significativamente as competências da União, sobretudo na esfera econômica, ao mesmo tempo que fortaleceu a autonomia dos municípios. Estabeleceu-se uma repartição vertical de competências, atribuindo à União a função normativa central e reservando aos estados uma atuação supletiva ou complementar. A Carta também previu a competência tributária dos municípios e reduziu a influência dos estados na estrutura do poder legislativo federal, transformando o Senado em órgão de colaboração com a Câmara dos Deputados.⁷ Diferentemente da Constituição de 1891, que previa competências exclusivas para União e estados, o texto de 1934 introduziu, em seu art. 10, competências concorrentes entre os dois entes.⁸

Em 1937, temendo derrota nas eleições de 1938, Vargas liderou um novo golpe com apoio das Forças Armadas, instaurando o Estado Novo, um regime que centralizou ainda mais o poder presidencial. A autonomia dos estados foi abolida, o Congresso fechado, e governadores eleitos foram substituídos por nomeados. O governo federal assumiu o controle das receitas estaduais, da regulamentação das exportações e do comércio interestadual, enfraquecendo as oligarquias regionais e pavimentando o caminho para a industrialização.⁹

A Constituição de 1937 promoveu uma centralização acentuada do poder político em favor do governo federal. Nessa configuração, conferiu-se primazia à União em detrimento dos demais entes federativos e consolidou-se a supremacia do Poder Executivo sobre os demais poderes da República. Essa centralização de autoridade também se evidenciou nas relações entre a União e os estados. A chefia do Executivo estadual passou a ser exercida por Interventores Federais, nomeados livremente pelo Presidente da República, conforme disposto no art. 9º. Diferentemente das constituições republicanas anteriores, que restringiam a intervenção federal aos estados a hipóteses excepcionais, a Carta de 1937 estabeleceu, de forma

⁶ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 85.

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 135.

⁸ CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 189, jan./mar, 2011, p. 138.

⁹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 86.

explícita, que “o Governo Federal intervirá nos Estados”, autorizando a medida tanto nas situações emergenciais previstas no *caput* do referido artigo quanto por ocasião da nomeação dos Interventores.¹⁰ Em 1945, três estados concentravam mais de 70% das receitas estaduais.¹¹

A queda do Estado Novo, liderada por militares em 1945, deu início à redemocratização. A deposição de Getúlio Vargas, em 1945, foi sucedida pela promulgação da Constituição democrática de 1946, a qual retomou e aprofundou os fundamentos do federalismo cooperativo delineados na Carta de 1934. Esse modelo foi intensificado por meio do fortalecimento institucional do Senado Federal, que voltou a ser equiparado à Câmara dos Deputados na composição do Congresso Nacional, com plenas atribuições legislativas. A Constituição de 1946 também buscou mitigar as desigualdades regionais, incumbindo à União não apenas o enfrentamento dos efeitos das secas e outras calamidades públicas, mas também a promoção da valorização da região amazônica.¹²

No entanto, a democracia não resistiu à crise econômica e política dos anos 1960, culminando no golpe civil-militar de 1964, que inseriu o Brasil na onda de ditaduras latino-americanas.¹³ A Constituição de 1967, promulgada logo após, configurou um modelo de organização estatal que, embora mantivesse formalmente a estrutura federativa, aproximava-se, na prática, de um Estado unitário *de facto*.¹⁴ Tal arranjo institucional foi consolidado pela EC n. 1, de 1969, e pela reforma tributária de 1966, que instituíram um quadro de forte centralização do poder político e fiscal em favor da União, comprometendo a autonomia dos entes subnacionais.¹⁵ Conforme observa Ferreira Filho, o modelo adotado à época foi frequentemente qualificado como um “federalismo de integração”, expressão que

¹⁰ CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 189, jan./mar, 2011, p. 142.

¹¹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 86.

¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado federal brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 77, p. 131-140, 1982, p. 135.

¹³ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 86.

¹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987, p. 63-64.

¹⁵ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 108.

evidencia a supremacia das competências do governo federal sobre os demais níveis da federação.¹⁶

O regime militar centralizou o poder político e as finanças públicas, proibindo eleições competitivas para cargos federais e em alguns municípios. Contudo, ao final dos anos 1970, a fragilidade do regime tornou-se evidente. O modelo econômico baseado na substituição de importações e proteção industrial fracassou, resultando em alta inflação, endividamento e estagnação na década de 1980. Enfraquecida financeiramente e perdendo apoio, a ditadura permitiu eleições diretas para governadores em 1982, flexibilizou a legislação partidária e ampliou repasses federais aos municípios na tentativa de apaziguar elites locais.¹⁷

A redemocratização e a descentralização transformaram profundamente a dinâmica da política e das finanças públicas no Brasil. Ambos os processos impactaram significativamente o governo federal, que precisa considerar interesses regionais na formação de coalizões de governança. Esses desafios colocam em xeque o papel do Estado, especialmente do Poder Executivo federal, que, desde a década de 1930, tem sido o principal agente político e econômico do país. Os governos estaduais tiveram um grande impacto positivo na redemocratização dos anos 1980. Nas palavras de Abrucio:

A redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo. As elites regionais, particularmente os governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, desde as eleições estaduais de 1982, passando pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral – ele próprio, não coincidentemente, um governador de estado – até chegar à Nova República e à Constituinte. Além disso, lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da Constituição de 1988.¹⁸

Segundo C. Souza, o fortalecimento dos governos subnacionais, impulsionado pela Constituição de 1988, resultou em um governo federal incapaz, por si só, de oferecer soluções abrangentes para os problemas nacionais. Diferentemente do que ocorria durante o período militar, o Congresso e os governos subnacionais

¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 92.

¹⁷ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

¹⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 46.

passaram a atuar como agentes políticos capazes de negociar dentro das novas limitações institucionais.¹⁹

Excetuando-se os períodos autoritários, a separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem sido um princípio fundamental, sendo detalhadamente disciplinada pela Constituição quanto à competência e ao funcionamento de cada um deles. O federalismo é concebido como mais um mecanismo de freios e contrapesos. Assim como ocorre em muitos países presidencialistas, o Poder Executivo tornou-se o principal proponente de legislações, e o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a desempenhar papel ativo na interpretação constitucional, inclusive em conflitos entre a União e os estados.²⁰

O federalismo brasileiro foi moldado por clivagens e acordos políticos, econômicos e territoriais ao longo da história do país. As variações nas relações entre os níveis local, estadual e central, bem como na política territorial ao longo do tempo, indicam que o Brasil vivenciou um contínuo de diferentes formas de relação federativa. O país evoluiu desde um federalismo “isolado” nos primeiros tempos da República – com poucos vínculos entre os níveis de governo –, passando por períodos de centralização política, administrativa e fiscal durante os regimes autoritários, por uma abordagem mais liberal do papel do Estado com a redemocratização em 1945, até alcançar, após 1988, uma configuração complexa que combina centralização e descentralização, democracia representativa e participativa.²¹

Na visão de C. Souza, apesar das variações históricas, o Brasil preservou certas características centrais do federalismo. Três delas merecem destaque: i) com raríssimas exceções, o governo federal nunca deixou de se expandir e de liderar as transformações econômicas e sociais do país; ii) após cada grande mudança política – democrática ou não –, foi promulgada uma nova constituição, alterando a dinâmica entre centralização e descentralização; iii) apesar dos inúmeros retrocessos, o federalismo jamais foi formalmente abolido no ordenamento brasileiro.²²

¹⁹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

²⁰ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

²¹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

²² SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 87.

6.2 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

Tabela 6.1 Características institucionais (Brasil)

(DES)EQUILÍBRIO FISCAL VERTICAL						
	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Brasil	Central	67.27	55.29	57.33	9.94	-2.04
	Estadual	22.68	25.65	23.12	-0.44	2.53
	Local	10.05	19.06	19.55	-9.50	-0.49
ÍNDICE DE AUTORIDADE REGIONAL (RAI)						
Ano	Autonomia		Participação		RAI	
1950-1963	16.7		4.4		21.2	
1964-1973	7.8		1.0		8.8	
1974-1981	9.8		1.0		10.8	
1982-1987	12.8		1.5		14.3	
1988-1989	16.0		4.5		20.5	
1990-1999	16.0		5.5		21.5	
2000-2010	14.0		5.5		19.5	

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475, p. 462; HOOGHE, Liesbet et al. *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

Em relação às leis da autonomia (*self-rule*) e participação (*shared rule*), os estados têm suas próprias constituições, e as três esferas de governo, bem como suas competências, estão estabelecidas na Constituição Federal. Há um legislativo nacional bicameral, composto pelo Senado Federal, com três senadores por unidade da federação.

6.2.1 Instituições federativas no Brasil

O Estado brasileiro dispõe de um conjunto completo de instituições federativas. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF): i) a distribuição de competências privativas, comuns e concorrentes entre União, estados, Distrito Federal e municípios (arts. 18 e ss.); ii) regras constitucionais mais rígidas para alterar a constituição (art. 60); iii) a instituição do Senado Federal com a incumbência de representação territorial (art. 46); iv) uma Suprema Corte que tem,

dentre outras atribuições, a competência para resolver disputas entre as unidades da federação (art. 102). Tais instituições não conseguiram impedir, entretanto, a recentralização de poderes na mão da União nas décadas posteriores à promulgação da Constituição.

A Constituição de 1988 instituiu formalmente uma federação de três níveis ao incorporar os municípios, juntamente com os estados, como entes integrantes da Federação. Cuida-se de uma consolidação de autonomia municipal tradicional, reduzindo controle estadual sobre matérias de interesse local (art. 18).²³

O texto constitucional de 1988 constituiu um sistema legislativo bicameral, com o Congresso Nacional composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados (art. 40). O Senado Federal, como câmara alta, representa os estados (art. 46). Cada estado e o Distrito Federal elegem três senadores por voto majoritário, totalizando 81 assentos. Os senadores têm mandatos de oito anos, com alternância na renovação de um terço e dois terços a cada legislatura. A Câmara dos Deputados, por sua vez, é composta por 513 membros (art. 45), cuja distribuição por estado e pelo Distrito Federal é proporcional à população, observados os limites de no mínimo oito e no máximo setenta deputados por unidade federativa. A eleição ocorre por sistema de representação proporcional.

Constitucionalmente, cada unidade federada tem os mesmos poderes representativos (exercidos no Senado) – em outras palavras, o Brasil adotou um federalismo formalmente simétrico, embora inserido em uma federação marcada por profundas assimetrias socioeconômicas. Há duas principais fontes de diferenciação federativa: a competência de organizar sistemas do Poder Judiciário (art. 125) e a arrecadação de receitas (arts. 155 a 162), além de diversas políticas públicas delineadas em capítulos específicos da CF. Assim como outros países, o Brasil adotou o controle de constitucionalidade, conferido ao STF (art. 102), incumbido de verificar se as constituições e leis estaduais se conformam à Constituição Federal – em razão do princípio da supremacia constitucional.

Os estados elaboram suas próprias constituições (art. 25). O processo de elaboração e emenda dessas constituições segue os mesmos critérios aplicados à Constituição Federal. Embora os estados tenham relativa autonomia constitucional, suas constituições devem respeitar os princípios estabelecidos na Constituição Federal – razão pela qual, em grande medida, reproduzem seus dispositivos, em razão do que se denomina princípio da simetria.

²³ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 92.

Os três níveis de governo têm competência tributária (art. 145). Alguns tributos são de arrecadação exclusiva de uma esfera; outros são arrecadados pela União e partilhados com estados e municípios; e há ainda tributos arrecadados pelos estados e repartidos com seus respectivos municípios. As alíquotas e regras de certos tributos, inclusive estaduais e municipais, são determinadas por legislação federal.

As instituições políticas estaduais guardam semelhança com as da esfera federal, com exceção do bicameralismo. Apesar de dispor de poderes constitucionais limitados, os estados detêm competência para instituir e fixar as alíquotas do imposto de maior arrecadação em termos absolutos, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), um tributo sobre valor agregado que, diferentemente de muitas federações, está sob jurisdição estadual no Brasil.

O Poder Executivo federal tem o maior número de competências privativas, incluindo as mais relevantes. Embora a competência residual pertença aos estados, o elevado grau de detalhamento da CF quanto às competências concorrentes e à vinculação de receitas subnacionais à implementação de políticas públicas restringe sobremaneira o exercício dessa competência residual pelos entes estaduais.²⁴

Na federação brasileira, há reserva de competências exclusivas e as competências concorrentes. Nas competências exclusivas, somente o ente titular da competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro. Por outro lado, quando o mesmo objeto de legislação é deixado ao alcance da União e dos estados e do Distrito Federal, configura-se a competência concorrente. Conforme o texto constitucional (art. 24, § 1º), compete à União apenas estabelecer as normas gerais nesses casos. Consequentemente compete aos estados (ou ao Distrito Federal) complementar essas normas gerais, adaptando-se às peculiaridades locais (art. 24, § 2º). Se, todavia, inexistem as normas gerais editadas pela União, pode o estado, exercendo a chamada competência supletiva, estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, § 3º), as quais perderão eficácia quando vier a ser editada a lei federal de normas gerais (art. 24, § 4º).²⁵ A alocação de competências entre União, estados e municípios é determinada pelo critério da predominância de interesses (gerais, regionais ou locais).²⁶

²⁴ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 92.

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87-88

²⁶ MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 11-27, 2009.

6.2.2 Sistema de financiamento da federação brasileira²⁷

No entendimento de Roque Antônio Carrazza, a Constituição Federal brasileira garante duas modalidades de competência no âmbito da autonomia financeira dos entes federativos: i) a competência tributária, entendida como a faculdade de instituir tributos; e ii) a competência financeira, compreendida como o direito de participar do produto da arrecadação de outros entes. As duas têm idêntica hierarquia normativa, conferindo às pessoas políticas que as detêm o mesmo grau de titularidade jurídica quanto à obtenção de recursos – seja por meio da arrecadação direta de tributos de sua competência, seja mediante o repasse de parcelas da arrecadação realizada por outros níveis de governo.²⁸ Horvath faz a mesma distinção. O autor, entretanto, chama a competência tributária de competência de obter recursos diretamente, enquanto a competência financeira seria a competência de obter recursos indiretamente.²⁹

No que se refere à receita própria, a Constituição confere aos entes federados competências tributárias específicas na cobrança de impostos, nos seguintes termos:

- i) União – impostos sobre importação de produtos estrangeiros (II), exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE), renda e proventos de qualquer natureza (IR), produtos industrializados (IPI), operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), propriedade territorial rural (ITR), grandes fortunas (IGF), nos termos do art. 153 da CF, além das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (arts. 149 e 195).
- ii) Estados e Distrito Federal – impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação de bens e direitos (ITCMD), propriedade de veículos automotores (IPVA) e circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), segundo o art. 155.
- iii) Municípios – impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), transmissão *inter vivos* de bens imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI) e serviços de qualquer natureza (ISS), conforme o art. 156.

²⁷ Sobre financiamento das federações em âmbito internacional, ver tópico 2.5, “As relações financeiras nas federações”, no Capítulo 2.

²⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. Ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 782.

²⁹ HORVATH, Estevão. A questão do “incentivo com o chapéu alheio” entre União e Estados – RE 705.423/SE, Tema 653/RG-STF. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *Federalismo(s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 575-588, p. 578-579.

Além disso, todos os entes podem instituir taxas e contribuições de melhoria (art. 145, II e III), bem como a União pode instituir outros tributos, a exemplo do previsto nos arts. 148 (empréstimos compulsórios) e 154 (novos impostos).

No âmbito das receitas públicas, é possível aplicá-las conforme a natureza jurídica do vínculo que lhes dá origem, distinguindo-se entre duas classificações: a) receitas originárias ou patrimoniais, que decorrem de relações horizontais entre o Estado e o setor privado, sem o uso de coerção, geralmente provenientes da exploração de bens, atividades econômicas ou serviços vinculados ao patrimônio público – como ocorre nas receitas obtidas com atividades industriais, agropecuárias, prestação de serviços ou uso de recursos naturais, compensações por exploração de recursos minerais (*royalties*) e doações de entidades internacionais. (art. 11, § 4º, da Lei Federal n. 4.320/64); e b) receitas derivadas ou decorrentes do poder de império, que têm origem no patrimônio do particular e cujo vínculo decorre da autoridade soberana do Estado, manifestada por meio da coerção legítima. Essas receitas incluem, de forma predominante, os tributos (impostos, taxas e contribuições), bem como valores arrecadados por meio da aplicação de sanções jurídicas por ilícitos de natureza administrativa, penal ou fiscal (art. 11, § 4º, da Lei Federal n. 4.320/64).³⁰

No tocante à receita transferida, a Constituição estabelece mecanismos de repartição de receitas tributárias, por meio de transferências obrigatórias previstas, notadamente, nos arts. 157, 158 e 159. Essas transferências incluem, entre outras: a) a entrega aos municípios de parcelas de arrecadação estadual (ICMS e IPVA); e b) a entrega aos estados, Distrito Federal e municípios de parcelas da arrecadação federal, por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), bem como de quotas-parte do IPI, do IR e da CIDE-combustíveis. Assegura-se, assim, o compartilhamento do produto da arrecadação tributária como instrumento de equilíbrio federativo. Os critérios de repasse também variam significativamente.³¹

³⁰ Sobre a classificação, ver: ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 65-67; SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 71.

³¹ José Maurício Conti classifica as transferências intergovernamentais, quanto à forma de distribuição dos recursos, em participação direta e indireta (ou por fundos). Na participação direta, uma fração da arrecadação de determinado tributo deve ser repassada de um ente federado a outro. Um exemplo é o disposto no art. 158, III, da CF, que determina que 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) arrecadado pela União seja transferido ao município onde se localiza o imóvel. Na participação indireta, recursos oriundos de um ou mais tributos são alocados em fundos, que os redistribuem conforme critérios legais previamente estabelecidos. Tais fundos funcionam como instrumentos de distribuição de riqueza, com receitas vinculadas por lei a finalidades específicas, conforme definição do

6.2.2.1 Titularidade e obrigatoriedade de repasse de recursos

A distinção mais recorrente na literatura especializada refere-se ao grau de vinculação jurídica das transferências intergovernamentais, especialmente quanto à sua obrigatoriedade ou discricionariedade. O grau de vinculação jurídica também determina a organização das receitas dentro dos orçamentos públicos dos entes federados envolvidos no sistema de repasses, considerando a expectativa e estabilidade esperadas no sistema de financiamento da federação brasileira.

As transferências obrigatórias, também denominadas automáticas, são aquelas cuja previsão normativa impõe a sua realização de forma impositiva, ou seja, devem ser efetivadas no momento do ingresso da receita, independentemente de qualquer juízo de conveniência ou oportunidade por parte das autoridades envolvidas. No caso brasileiro, diversos mecanismos de partilha de receitas previstos nos arts. 157 a 159 da CF configuram exemplos paradigmáticos desse modelo.³² Outras espécies de transferências obrigatórias são aquelas setoriais destinadas, por exemplo, à saúde e educação, notadamente as transferências decorrentes do Fundeb (art. 212-A da Constituição e Lei n. 14.113/2021) e Fundo do SUS (Lei n. 8.080/90 e a Lei Complementar n. 141/2012).

O caráter de obrigatoriedade que marca as transferências intergovernamentais previstas nos arts. 157 a 159 da CF relaciona-se diretamente com a preservação da autonomia federativa dos entes subnacionais – estados e municípios –, os quais são constitucionalmente reconhecidos como titulares de parcelas da arrecadação de determinados tributos. A obrigatoriedade das transferências setoriais (Fundeb e Fundo do SUS) fundamenta-se na ideia de manutenção de um padrão mínimo de qualidade de serviço em todo o território nacional (equalização fiscal), garantindo direitos fundamentais específicos.

Por outro lado, as transferências discricionárias configuram repasses que decorrem de negociação entre governos centrais e governos subnacionais, com a mediação de seus representantes no Poder Legislativo. Segundo Sérgio Prado e Waldemir Quadros, sua finalidade é complementar e auxiliar as transferências

art. 71 da Lei n. 4.320/64. Esse modelo envolve duas etapas: primeiro, a transferência automática e obrigatória dos recursos para o fundo; em seguida, a redistribuição dos valores às unidades beneficiárias, de forma vinculada a critérios legais. No Brasil, exemplos dessa sistemática são os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cuja constituição está prevista no art. 159, I, “c”, da Constituição. CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 39. No mesmo sentido: BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 163.

³² CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 39.

obrigatórias (“estruturais”) em razão de apresentar maior flexibilidade em situações excepcionais de curto prazo.³³

Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional, algumas características das transferências discricionárias podem ser ressaltadas: imposição de condicionalidades, eventual exigência de contrapartida financeira, necessidade de apresentação de projetos ou planos de trabalho, decisão discricionária por parte do ente concedente, possibilidade de retenção de recursos conforme o instrumento jurídico pactuado e sujeição ao contingenciamento orçamentário.³⁴

Importa destacar que as transferências voluntárias constituem espécie dentro do gênero das transferências discricionárias, e, portanto, podem ou não reunir todos esses elementos. Segundo o Tesouro Nacional, exemplos relevantes incluem programas federais como: Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional (Projovem); Plano de Ações Articuladas (PAR); Programa Território da Cidadania (PTC); e Proteção a Pessoas Ameaçadas e recursos provenientes de Emendas Parlamentares.³⁵

Não se deve confundir a obrigatoriedade de transferir recursos para garantia da autonomia financeira dos entes da federação (FPE, FPM etc.) com as transferências discricionárias decorrentes de emendas de orçamento impositivo, disciplinadas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal.³⁶ Em síntese: i) no contexto do orçamento impositivo, assiste-se a uma disputa institucional entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, em que o primeiro reivindica a prerrogativa de definir o

³³ PRADO, Sérgio; QUADROS, Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fundap, 2003, p. 23.

³⁴ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União – princípios básicos*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016, p. 8-9.

³⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – Ano-base 2021*. Tesouro Nacional: Brasília, 2022.

³⁶ A fronteira conceitual entre federalismo e separação de poderes revela-se cada vez mais difusa, sobretudo no campo orçamentário. Nesse cenário, merecem destaque as transferências intergovernamentais previstas no art. 166-A da CF, introduzidas pela EC n. 105/2019. Tal processo de fortalecimento da atuação parlamentar no ciclo orçamentário teve início com a EC n. 86/2015, que acrescentou ao art. 166 da CF a obrigatoriedade de execução das emendas individuais ao orçamento. Posteriormente, a EC n. 100/2019 – conhecida como “PEC do orçamento impositivo” – ampliou o alcance da execução obrigatória, conferindo maior vinculação às programações orçamentárias decorrentes das emendas parlamentares, inclusive no que se refere à sua execução descentralizada por meio de transferências diretas a entes subnacionais. Fonte: MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 1, 2023, p. 1-10.

destino das despesas públicas; ao passo que ii) no âmbito da repartição federativa de receitas – característica central do federalismo fiscal –, a controvérsia se estabelece entre os entes subnacionais e a União, com os primeiros reivindicando a titularidade de parcelas da arrecadação realizada pelo ente federativo central, enquanto pessoa jurídica de Direito Público.³⁷

6.2.2.2 Condicionalidade das transferências

No Brasil, em geral, as transferências intergovernamentais livres (também chamadas *block grants*) são encontradas nas partilhas de impostos (cota de ICMS, cota de IPVA, FPE e FPM). Não há grandes condicionalidades para recebimento nem para gastos por parte dos entes beneficiários desses recursos. De acordo com Conti, cuida-se das transferências não vinculadas e, segundo o autor, essas transferências conferem às unidades federadas beneficiárias autonomia para dispor livremente sobre sua alocação. No âmbito do federalismo fiscal brasileiro, tal característica é observada, por exemplo, nas transferências provenientes dos FPE e dos FPM. Nesses casos, os entes subnacionais dispõem de liberdade decisória quanto à aplicação dos valores recebidos, sem imposição de vinculações prévias por parte da autoridade transferente.³⁸

O ordenamento jurídico brasileiro prevê uma variedade de transferências condicionadas (*conditional transfers*), havendo condições relacionadas aos gastos (*inputs*), aos procedimentos adotados (*process*) e aos resultados esperados (*outcomes*).

As “transferências condicionadas ao gasto público” são as chamadas transferências vinculadas, ou seja, cujo destino é previamente definido na arquitetura normativa dos repasses. Nesses casos, os recursos repassados às unidades beneficiárias devem ser aplicados em finalidades previamente determinadas, não sendo possível sua livre utilização. Nesse modelo, a autonomia do ente subnacional encontra-se limitada pela imposição de destinação específica aos valores recebidos. Conforme o autor, são exemplo dessa modalidade os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cujos recursos são vinculados a projetos voltados ao fomento do setor produtivo nas respectivas regiões.³⁹

³⁷ CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentário ao artigo 166-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1863-1871.

³⁸ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 40.

³⁹ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 40.

Igualmente, configuram-se como transferências vinculadas aquelas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (conforme previsto nos arts. 22, XXIV; 24, VIII; 30, VI; 208 e 212 da CF), bem como os repasses realizados por meio do Fundeb (art. 212-A da Constituição) e Fundo do SUS (Lei n. 8.080/90 e a Lei Complementar n. 141/2012).

As “transferências condicionadas à existência de contrapartida” também são frequentes no ordenamento jurídico brasileiro. O exemplo mais comum é o das transferências voluntárias, cujo art. 25, § 1º, IV, “d”, da Lei de Responsabilidade Fiscal exige “previsão orçamentária de contrapartida” por parte dos entes beneficiários.

No âmbito dos estudos comparados, as transferências voluntárias se aproximam das *specific grants*, que são transferências condicionadas a projetos pré-aprovados pelos entes centrais. No caso das transferências voluntárias voltadas para construções de obras públicas, elas estariam próximas das *capital grants*, destinadas exclusivamente a despesas de capital, como investimentos em infraestrutura.

A Lei Estadual cearense n. 12.612/96, ao utilizar como critérios de repasse de cota de ICMS devida aos municípios os gastos dos entes locais em educação, instituiu, em essência, uma modalidade de transferência condicionada à contrapartida local. O valor transferido pelo estado do Ceará era calculado proporcionalmente ao montante de recursos próprios efetivamente investidos pelos municípios no ensino público, implicando uma partilha do custo total do bem ou serviço entre os entes federativos. Tal mecanismo normativo visava induzir a alocação de recursos municipais em áreas prioritárias definidas pelo governo estadual, ao mesmo tempo que preservava certo grau de autonomia decisória aos governos locais quanto ao volume de recursos a ser destinado à educação pública.

As transferências também podem ser “condicionadas a procedimentos” quando da descentralização de receita. Três procedimentos podem ser exemplificados:⁴⁰ i) o rito de transferências “fundo a fundo”; ii) o rito tradicional de transferências voluntárias realizadas por convênios ou instrumentos congêneres; e iii) o rito das transferências especiais.

A transferência “fundo a fundo” caracteriza-se pelo repasse direto de recursos de fundos federais para fundos estaduais, distritais e municipais, sem necessidade de celebração de convênios.⁴¹ É comum nos setores da saúde e assistência social,

⁴⁰ Trata-se de uma simplificação meramente didática de procedimentos, pois há tantos procedimentos distintos quanto há modalidades de transferências intergovernamentais. O que se faz é o agrupamento dos principais ritos de descentralização.

⁴¹ BRASIL. Senado Federal. Glossário de termos orçamentários. *Portal do Senado Federal*, 2025.

por meio do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), destinando-se, em regra, ao custeio de despesas obrigatórias e continuadas definidas por norma legal ou administrativa.⁴²

O rito das transferências voluntárias pressupõe formalização mediante instrumento específico, como convênio, termo de parceria ou contrato de repasse,⁴³ conforme exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e normas complementares, como a Portaria Interministerial n. 424/2016. Utilizadas principalmente para o financiamento de obras e projetos de capital, exigem plano de trabalho, cronograma de execução, metas e, muitas vezes, contrapartida financeira do ente beneficiado.

Por fim, as transferências especiais, introduzidas pelo art. 166-A da Constituição Federal (EC n. 105/2019), consistem em repasses simplificados, de iniciativa parlamentar, sem necessidade de convênio, plano de trabalho ou contrapartida. Os recursos são depositados diretamente na conta do ente beneficiado e devem ser destinados a programações finalísticas da Administração Pública local, conforme o Plano Plurianual (PPA), não cabendo à União interferir na definição de sua aplicação.⁴⁴

Além dessas condicionalidades, a literatura internacional destaca as “transferências condicionadas ao desempenho” (*output-based grants* ou *performance-oriented transfers*), nas quais o financiamento está condicionado aos resultados obtidos na prestação de serviços, conforme indicadores previamente definidos. No Brasil, essas transferências poderiam ser exemplificadas de inúmeras formas: cota-parte de receita de ICMS (§ 1º, II, do art. 158 da CF) direcionada aos municípios com base em indicadores de aprendizagem (ICMS educacional) e atenção básica na saúde (ICMS-saúde); cota-parte de receita de IBS (§ 2º, II, do art. 158 da CF) direcionada aos municípios com base em indicadores de aprendizagem; complementação VAR do Fundeb para estados e municípios conforme indicadores de aprendizagem (inciso V, “c”, do art. 212-A da CF); repasse de verbas do fundo

⁴² Segundo o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000): “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

⁴³ GOMES, Luciano de Souza. *Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?* Orçamento público em discussão n. 08. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Senado Federal: Brasília, 2013, p. 1.

⁴⁴ CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentário ao artigo 166-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1863-1871.

federal do SUS conforme indicadores qualitativos de atenção básica (Portaria MS n. 2.979/2019); entre outros.

A estrutura federativa brasileira revela um acentuado desequilíbrio fiscal vertical, caracterizado pela concentração das receitas arrecadadas diretamente na esfera federal e pela consequente dependência financeira dos entes subnacionais. Antes da incidência das transferências intergovernamentais, a União detém aproximadamente 67,27% da receita pública total, enquanto os estados arrecadam 22,68% e os municípios, apenas 10,05%. Esse quadro evidencia a limitação da autonomia financeira de estados e, sobretudo, de municípios, cuja capacidade de geração de receita própria é bastante restrita.⁴⁵

Após o repasse das transferências intergovernamentais, observa-se uma redistribuição parcial dos recursos: a participação da União nas receitas totais reduz-se para 55,29%, enquanto os estados passam a deter 25,65% e os municípios, 19,06%. Ainda assim, a dependência dos entes subnacionais em relação às receitas transferidas permanece significativa, especialmente na esfera local, que praticamente dobra sua disponibilidade de recursos após os repasses.⁴⁶

A análise da relação entre receitas e despesas também evidencia esse desequilíbrio. Antes dos repasses, a União apresenta superávit fiscal (9,94%), enquanto os entes estaduais e municipais enfrentam déficits de -0,44% e -9,50%, respectivamente. Após as transferências, o cenário se inverte parcialmente: a União passa a registrar leve déficit (-2,04%), os estados exibem superávit (2,53%) e os municípios reduzem drasticamente seu desequilíbrio (-0,49%).⁴⁷

A distribuição das competências de gasto no federalismo brasileiro observa o princípio da subsidiariedade, segundo o qual os municípios assumem, prioritariamente, a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos urbanos e sociais básicos, como infraestrutura urbana, saneamento, transporte público, iluminação, educação básica, saúde e assistência social. Para o adequado exercício dessas funções, contam com apoio técnico e financeiro das esferas federal e estadual. Por sua vez, ao governo federal competem, de forma exclusiva, as atribuições relativas às forças armadas, relações exteriores, comércio internacional e política monetária.

⁴⁵ TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475, p. 462.

⁴⁶ TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475, p. 462.

⁴⁷ TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475, p. 462.

No que tange aos gastos com serviços públicos como educação, saúde, assistência social e segurança pública, a Constituição adota um regime de competência concorrente.

Segundo Fernando Rezende, Alexandre Cialdini e Bernardo Motta, contudo, essa divisão federativa de competências, por vezes imprecisa, tem resultado em uma tendência de descentralização dos gastos públicos na prática. Nas áreas de educação e saúde, há um maior protagonismo dos municípios, e, no caso da segurança pública, há predomínio dos estados. A assistência social, por sua vez, apresenta forte centralização na esfera federal, sendo majoritariamente executada por meio de transferências de renda destinadas a famílias em situação de pobreza, idosos e pessoas com deficiência.⁴⁸ Os autores elaboraram a Figura 6.1.

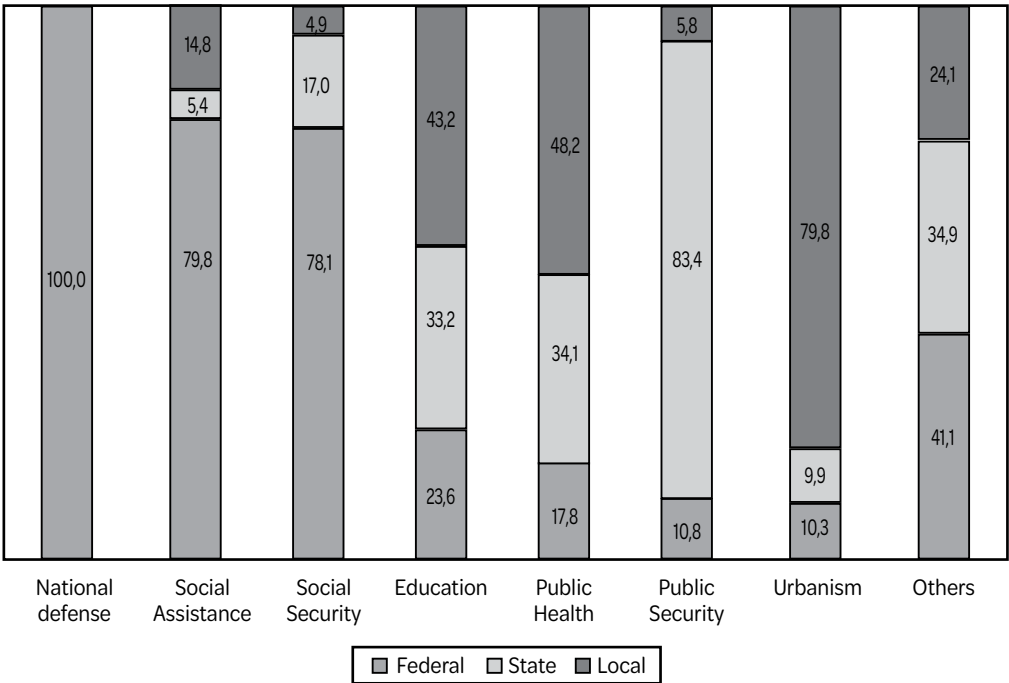


Figura 6.1 – Non-financial expenses, by function and level of government – % (2017).

Fonte: REZENDE, Fernando; CIALDINI, Alexandre; MOTTA, Bernardo. Brazil. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 59-94, p. 66.

Esses dados demonstram que, não somente a sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais, mas os serviços públicos essenciais no Brasil dependem, em larga

⁴⁸ REZENDE, Fernando; CIALDINI, Alexandre; MOTTA, Bernardo. Brazil. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 59-94, p. 66.

medida, da redistribuição promovida pelo sistema de transferências intergovernamentais. Revela-se a centralidade da União não apenas na arrecadação, mas também na manutenção do equilíbrio federativo.

6.2.3 Sistema de controle na federação brasileira⁴⁹

Os Tribunais de Contas, no sistema constitucional brasileiro, exercem função essencial no controle externo da Administração Pública mediante fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (art. 70). Sobre a função do controle interno e externo no Brasil, Conti explica:

O Brasil utilizou, como se depreende da leitura da Constituição (arts. 70 e seguintes), a classificação que leva em consideração o órgão controlador.

Segundo essa classificação, o controle pode ser: a) *interno*, quando exercido no âmbito do próprio Poder; b) *externo*, quando exercido pelo Poder Legislativo sobre toda a Administração Pública, abrangidos os três poderes.

Pelo sistema de controle interno, a Administração Pública realiza o controle sobre seus próprios atos, incluindo os órgãos que compõem a Administração direta (o chamado “controle cêntrico”), em que se inclui o Poder Judiciário, e a Administração indireta (“controle excêntrico”).

O controle externo no Brasil é exercido pelo Poder Legislativo sobre todos os demais Poderes e órgãos da Administração Pública, compreendendo toda e qualquer pessoa ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos.

Esse controle, que abrange essencialmente a fiscalização das contas e dos bens públicos, realiza-se por meio de um órgão auxiliar, que pode ser ou não organizado na forma de um colegiado.

Com relação ao modelo de controle externo da Administração Pública, a doutrina reconhece existirem dois grandes sistemas, conforme o tipo de órgão adotado para auxiliar o Poder Legislativo.

O primeiro é o chamado modelo “inglês” ou “anglo-saxônico”, em que a fiscalização é exercida por um órgão não colegiado, do tipo Controladoria ou Auditoria geral. É o que ocorre nos Estados Unidos com o *General Accounting Office* (GAO); no Reino Unido, com o *National Audit Office*; na Austrália, o *Australian National Audit Office*; e no Canadá, o *Office of the Auditor General of Canada* – entre outros.

Outro sistema é o modelo “francês” ou “continental europeu”¹⁹³, em que o órgão auxiliar do Poder Legislativo é do tipo Tribunal de Contas, órgão colegiado integrado por Ministros ou Conselheiros.

⁴⁹ Sobre financiamento das federações em âmbito internacional, ver tópico 2.5, “As relações financeiras nas federações”, no Capítulo 2.

Este último sistema é o adotado no Brasil, consoante se depreende do art. 71 da CF, ao prever, na esfera federal, que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da união (TCU). O primeiro Tribunal de Contas do Brasil surgiu em 1890 (Decreto 966-A, de 1890), tendo sido instalado em 1893. A Constituição de 1891 previu o Tribunal de Contas no art. 89.

Outros países também seguem o mesmo modelo, como é o caso da França, onde a *Cour des Comptes* exerce essa função, e do Uruguai, onde existe o *Tribunal de Cuentas*.

Nos países que adotam o modelo federativo de Estado, como o Brasil, pode haver diferentes formas de organização do sistema de controle externo, tendo em vista a multiplicidade de esferas de governo e de poderes legislativos.

Na esfera federal, o controle externo no Brasil é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da união. Na esfera estadual, as Assembleias Legislativas exercem o controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados. [...].⁵⁰

Nos termos dos arts. 70 e 75 da Constituição, compete-lhes fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade, além da correta aplicação dos recursos públicos e das renúncias de receita, sempre em colaboração com os sistemas de controle interno dos três Poderes (art. 74 da CF). No âmbito da União Federal, essa atribuição é desempenhada pelo Tribunal de Contas da União (art. 71 da CF), que atua como órgão de auxílio técnico ao Congresso Nacional.

Por imposição de simetria constitucional (art. 75 da CF), os Tribunais de Contas dos Estados e, onde existentes, os Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, exercem o controle externo sobre as contas estaduais e municipais. No caso específico dos municípios, esse controle é de responsabilidade do Poder Legislativo local, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados (art. 31, § 1º, da CF).

Adicionalmente, o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas sobre as contas anuais do prefeito tem caráter técnico e vinculante, somente podendo ser rejeitado por decisão de dois terços da Câmara Municipal (art. 31, § 2º, da CF). A Constituição ainda assegura a transparência desse processo ao determinar que as contas municipais fiquem disponíveis para consulta pública por sessenta dias (art. 31, § 3º, da CF), ao passo que veda expressamente a criação de Tribunais ou Conselhos de Contas próprios em cada município (art. 31, § 4º, da Constituição Federal).

Os Tribunais de Contas, no exercício da função de controle externo, têm atribuições essenciais na etapa de controle e avaliação dos recursos públicos. Entre essas competências, destacam-se: i) a emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo – seja federal, estadual ou municipal, conforme

⁵⁰ CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019, p. 117-120.

o ente federativo de atuação –, com vistas a subsidiar o julgamento político realizado pelo respectivo Poder Legislativo; ii) o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pela gestão de recursos, bens e valores públicos, abrangendo agentes da administração direta, indireta e entidades que recebam recursos públicos; e iii) a realização de inspeções e auditorias, de ofício, por solicitação do Poder Legislativo ou no âmbito de suas competências próprias, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como em outros órgãos e entidades da Administração Pública.⁵¹

O controle externo, exercido posteriormente, constitui a atividade finalística mais expressiva dos Tribunais de Contas, tanto pela sua relevância institucional quanto pela visibilidade junto aos jurisdicionados e à sociedade. A elaboração do parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo, por exemplo, deve ocorrer dentro de prazos constitucionais e legais, normalmente concentrados no primeiro semestre de cada exercício, conforme disposto no art. 71, I, da CF e nas normas correlatas aplicáveis a cada esfera de governo. Essa atividade envolve uma sequência de etapas, que inclui o recebimento da prestação de contas, análise técnica detalhada, deliberação pelo colegiado e posterior encaminhamento do parecer ao Poder Legislativo competente.⁵²

No tocante às modalidades de fiscalização, há a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

De acordo com Conti, a “fiscalização contábil é realizada por meio da verificação e análise das peças e registros contábeis da Administração Pública e seus órgãos, com a finalidade de apurar a correção dos atos desta natureza”.⁵³ Segundo Ricardo Lobo Torres, a fiscalização contábil é “a que se faz mediante registros contábeis, dos balanços, da escrituração sintética, da análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros”, podendo abranger “as outras modalidades de fiscalização, pois a contabilidade pode ser financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”.⁵⁴

⁵¹ BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. *A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Blucher, 2020, p. 233-234.

⁵² BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. *A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Blucher, 2020, p. 233-234.

⁵³ CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 2-3.

⁵⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 202.

A fiscalização financeira, nas palavras de R. L. Torres, “tem por objeto o controle da arrecadação das receitas e da realização das despesas”. Ainda conforme o autor, a “fiscalização orçamentária é a que se exerce sobre a execução do orçamento. Tem por fim precípua, através da contabilidade, das análises e das verificações, mensurar o nível de concretização das previsões constantes da lei anual”.⁵⁵

A fiscalização patrimonial, na visão de Conti, “envolve os bens integrantes do patrimônio público”.⁵⁶ R. L. Torres complementa que essa modalidade de fiscalização “se exerce pela contabilidade ou pelas inspeções e verificações, tem por objetivo o controle da situação e das modificações dos bens móveis e imóveis que constituem o patrimônio público”.⁵⁷

Por fim, cuida-se da fiscalização operacional. Na visão de R. L. Torres, “a fiscalização operacional (ou de resultados, ou de desempenho) visa ao controle de programas governamentais específicos (ex. Fome Zero, Bolsa Família) sob os aspectos da economicidade e eficiência”.⁵⁸

A fiscalização operacional, segundo Donato Volkers Moutinho, “incide sobre os processos e projetos, operacionais e gerenciais, da Administração Pública, tanto os referentes à obtenção de recursos quanto os destinados à execução de políticas públicas e prestação de serviços públicos”.⁵⁹

Na visão de Régis Fernandes de Oliveira, a operacionalidade “significa que deve haver rigoroso controle sobre as formas de procedimento da despesa, atendendo-se ao atingimento dos objetivos traçados”.⁶⁰

6.2.4 Instituições e centralização no Brasil

A distribuição de competências varia conforme o momento histórico vivido por determinada federação. Diferentemente dos Estados Unidos, o Brasil tem o histórico de uma federação altamente centralizada, cuja concentração de poderes

⁵⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 202.

⁵⁶ CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 3-4.

⁵⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 202.

⁵⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 202.

⁵⁹ MOUTINHO, Donato Volkers. *Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 79.

⁶⁰ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 428.

(fiscais, legislativos e políticos) intensificou-se em períodos ditatoriais e abrandou-se durante períodos democráticos. Embora a centralização de poderes da União tenha sido atenuada após a Constituição de 1988, as competências normativas da União ainda sobressaem-se em relação às dos demais entes, acarretando um reduzido espaço legislativo para Estados e municípios.⁶¹

Em suma, o reduzido espaço das competências legislativas dos estados e municípios decorre de dois fatores que, aliados, facilitam a centralização normativa no âmbito da União: i) um amplo rol de competências exclusivas e direção de competências concorrentes para o ente central que, direta ou indiretamente, abrange praticamente todos os aspectos da vida pública e privada;⁶² e ii) inexistência de parâmetros objetivos para determinar o alcance das normas gerais.⁶³

Há ainda a possibilidade de redução das competências residuais dos estados por meio da ampliação das competências privativas e exclusivas da União, a exemplo das competências para organizar, fiscalizar e legislar sobre proteção e o

⁶¹ SOUZA, Celina. Brazil (Federative Republic of Brazil) Federalism after centralization and new constitutions. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 83-96, p. 86.

⁶² Os arts. 21 e 22 da CF, que tratam das competências exclusivas da União, contêm uma soma total de 56 competências, entre atribuições legislativas e executivas que abrangem questões de direito civil, comercial, penal, trabalhistas, entre outros. As competências comuns e concorrentes dos arts. 23 e 24, por sua vez, somam um total de 29 atribuições legislativas e executivas, sob a direção das normas gerais da União. Os estados ficam com uma limitada competência residual no § 1º do art. 25, enquanto municípios ficam com as competências do art. 30 e seus 11 incisos.

⁶³ Pesquisadores do Direito têm dificuldade em localizar precedentes do STF que privilegiam a autonomia legislativa dos estados em detrimento do caráter integrativo das normas nacionais editadas pela União. ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?* O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros. São Paulo: D'Plácido Editora, 2020, p. 221; BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. *A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade?* O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais (*working paper*). Universidade de Brasília, 2016, p. 59. Cita-se, por exemplo, o conceito aberto de “norma geral” conforme o Ministro relator Carlos Velloso: “A formulação do conceito de ‘normas gerais’ é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material – norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de ‘normas gerais’ referida na Constituição? Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar uma generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências.” (STF, ADI 927 MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, Julgamento em 03/11/1993, Publicação em 11/11/1994, trecho do voto do Ministro relator, p. 47)

tratamento de dados pessoais (arts. 21, XXVI, e 22, XXX, da CF), que foram incluídas pela EC n. 115/2022.

Como funciona a rigidez constitucional da Constituição brasileira, na prática?

Arretche defende que, em razão do desenho institucional da constituição brasileira e da forma como as arenas de veto efetivamente funcionam, há poucos limites estruturais para o avanço do poder da União na federação brasileira. Segundo a autora, além de autorizar a União a legislar sobre praticamente todas as matérias de interesse federativo, a legislação brasileira não prevê arenas adicionais de veto além do Congresso (isso se for excluída a revisão judicial pela Suprema Corte), tais como referendos (Suíça) ou aprovação por assembleias legislativas estaduais (Estados Unidos). Além disso, a autora afirma que, no Brasil, matérias de interesse federativo não têm tramitação especial e que fora adotada uma fórmula menos exigente para emendas constitucionais (quórum de votação de 60% em dois turnos nas duas Casas).⁶⁴

Atualmente, a Constituição brasileira conta com aproximadamente 140 emendas desde sua promulgação em 1988, muitas delas afetando matérias de interesse federativo (precatórios, tributação, organização administrativa, organização do poder judiciário, regras de processo legislativo, regras de organização das finanças etc.).

Como funciona a representação dos estados no poder legislativo federal, na prática?

No caso do Brasil, Arretche sustenta empiricamente que o Senado brasileiro é uma “Casa partidária”. Segundo a autora, a influência regional sobre a mudança institucional pode ser substancialmente reduzida quando a disciplina partidária prevalece sobre a coesão da representação dos Estados, mesmo sob o bicameralismo simétrico no qual o Senado atua como uma segunda arena de veto.⁶⁵

Como opera a Suprema Corte brasileira na resolução de conflitos intergovernamentais?

Há evidências de que tendências centralistas decorrentes de períodos ditatoriais podem influenciar a jurisprudência das cortes mesmo após a mudança de regime. No Brasil, estudos empíricos indicam que o Supremo Tribunal Federal pós-Constituição de 1988 não se afastou da tendência centralista de interpretação das competências legislativas da federação brasileira, favorecendo a

⁶⁴ ARRETCHÉ, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, v. 95, p. 38-57, 2013, p. 38-57.

⁶⁵ ARRETCHÉ, Marta. Federalism, bicameralism and institutional change: exploring correlations and mechanisms. *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n. 2, p. 10-31, 2010.

centralização de competências na União. Segundo Alynne Nunes e Rafael Schlobach, o STF, durante o período pós-CF/88, manteve algumas referências à jurisprudência do período militar.⁶⁶

Embora possam sofrer influência de fatores externos ao Direito, isso não significa que o STF não tenha poder de veto sobre decisões do ente central em matéria federativa. A Suprema Corte mudou sua jurisprudência centralizadora em determinados momentos – como ocorreu no Brasil durante a pandemia de Covid-19. Em direção contrária à jurisprudência centralizadora, estudos indicam uma modificação do entendimento do STF sobre repartição de competências dos entes federados durante a pandemia.

Antes da pandemia, o entendimento era predominantemente centralizador na Suprema Corte brasileira, com a aplicação do critério abstrato da supremacia das normas gerais sobre as normas específicas nos conflitos federativos. Durante a pandemia, no entanto, a atuação do STF passou a ser majoritariamente descentralizadora, por meio da adoção de um entendimento técnico sobre o direito à saúde. Permitiu-se, durante o período, maior autonomia aos estados e municípios na definição de vários temas. No período, deve-se destacar o conflito de posicionamentos e ações entre gestores dos estados e municípios contrárias e as posições e ações do Presidente da República e demais gestores da União realizadas sem base científica.⁶⁷ Na mais importante dessas decisões, o Supremo entendeu que União, estados e municípios teriam competência concorrente para atuar em questões sanitárias e poderiam determinar medidas restritivas para combater a pandemia sem autorização em norma geral ou diretriz do governo federal (ADI 6341).

Por uma perspectiva fiscal, a jurisprudência da Suprema Corte brasileira pode ser considerada federalista, porquanto há outras questões distintas da competência legislativa e que envolvem igualmente um conflito federativo. Analisando o padrão de intervenção jurisdicional, Andrea de Quadros Dantas Echeverria pesquisa sobre as decisões do STF nos conflitos fiscais entre União e estados envolvendo o repasse de verbas entre 1988 e 2017. Segundo seu levantamento, a estatística jurisprudencial indicou que os estados ganharam cerca de 78% dos

⁶⁶ NUNES, Alynne Nayara Ferreira; SCHLOBACH, Rafael Viotti. A extensão do poder constituinte estadual no STF: a jurisprudência da Corte no período militar (1964-85). *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, n. 3, p. 185-220, 2019.

⁶⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 663-677, 2020; GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, v. 19, p.1-31, 2023.

conflitos federativos reconhecidos e julgados pelo STF. A Corte ainda deferiu os pedidos de tutela cautelar em mais de 92% dos casos em que tal pleito foi analisado, garantindo aos estados o acesso aos recursos em um prazo inferior a trinta dias. Analisadas essas duas questões em conjunto, conclui-se que “a jurisprudência do STF sobre o conflito direto entre União e estados tem uma tendência historicamente centralista no conflito de normas, mas uma tendência descentralizada no tocante aos repasses de verbas”.⁶⁸

Há ainda outros movimentos recentes na direção de centralização de poderes na federação brasileira – notadamente a Reforma Tributária instituída pela EC n. 132/2023, que afetou significativamente a autonomia dos estados e municípios.

6.3 INSTITUIÇÕES FISCAIS E FEDERALISMO COERCITIVO NO BRASIL

Os principais fatores que tornam o Estado brasileiro um exemplo de federalismo coercitivo são os seguintes: i) o governo federal brasileiro como principal formulador de políticas públicas, podendo interferir inclusive nas políticas públicas de competência dos estados por meio de normas gerais e edição de emendas constitucionais; ii) um padrão de centralização de receitas no âmbito da União por meio de legislação federal e emendas constitucionais; iii) aumento do financiamento federal de transferência direta de renda para as pessoas, aumentando a pressão sobre bases tributáveis; iv) inúmeras preempções federais de poderes estaduais, na medida em que há poucos limites constitucionais para o exercício do poder federal sobre estados e municípios ao se analisar o padrão decisório do STF; v) normas federais que impõem custos sobre orçamentos estaduais e locais; vi) restrições aos poderes de tributação e empréstimo de estados e locais; e vii) intervenções judiciais federais nos assuntos estaduais e locais.

Na prática, há uma inter-relação entre todos esses fatores. No Brasil, por exemplo, as imposições de custos aos entes subnacionais frequentemente são oriundas do texto constitucional, notadamente as emendas constitucionais.

Este tópico se concentra em três práticas que aproximam o Brasil do modelo de federalismo coercitivo: a) a política de incentivos heterônomos – benefícios fiscais heterônomos e “incentivo com o chapéu alheio”; b) a imposição de custos (despesas heterônomas); e c) a tendência de centralização da gestão fiscal por meio reformas constitucionais em geral.

⁶⁸ ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros*. São Paulo: D'Plácido Editora, 2020, p. 346.

6.3.1 A política de incentivos heterônomos no Brasil – benefícios fiscais heterônomos e “incentivo com o chapéu alheio”

Conforme observam Horvath e Hendrick Pinheiro, a instituição de políticas de incentivo fiscal por parte do ente central, no âmbito de tributos sujeitos à repartição federativa de receitas, pode configurar uma forma de “cortesia com chapéu alheio”. Isso ocorre porquanto os custos fiscais da renúncia não são integralmente arcados pelo ente que a institui, mas parcialmente transferidos aos entes destinatários de parcelas da arrecadação que, em razão do benefício concedido, jamais se concretizará. Trata-se, portanto, de uma externalização de ônus orçamentário que compromete a autonomia financeira dos demais entes federativos.⁶⁹

Essa dinâmica, que implica redução unilateral das receitas constitucionalmente partilhadas, foi objeto de apreciação pelo STF em julgados paradigmáticos, notadamente o RE n. 572.762/SC (Tese 42) e o RE n. 705.423/SE (Tese 653), nos quais se discutiu, respectivamente, o impacto de incentivos fiscais estaduais sobre o repasse do ICMS aos municípios e os efeitos de incentivos fiscais federais sobre as transferências constitucionais ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A repartição constitucional de receitas tributárias visa assegurar a efetividade da autonomia financeira dos entes subnacionais, funcionando como mecanismo de equilíbrio federativo. Nesse contexto, o STF tem sido instado a interpretar os limites da competência tributária, especialmente diante da instituição de incentivos fiscais que impactam negativamente a arrecadação partilhada.

Nos julgamentos do RE n. 572.762/SC (Tese 42) e da ACO n. 758/SE, o STF adotou entendimento segundo o qual a exclusão de parcelas efetivamente arrecadadas da base de cálculo da partilha – no caso, do ICMS para os municípios e das receitas federais para o FPE e FPM – configura violação à regra constitucional de repartição. Em ambos os casos, a Corte entendeu que a norma que operava tal exclusão, ainda que vinculada a política de incentivo fiscal, apresentava natureza financeira e, ao subtrair indevidamente receitas partilháveis, ensejava o dever de recomposição do dano causado aos entes destinatários.⁷⁰

Contudo, no julgamento do RE n. 705.423/SE (Tese 653), que tratava de incentivos fiscais concedidos pela União mediante redução de alíquotas do IPI e do IR, a Corte afastou o dever de reparação pelos efeitos financeiros negativos sobre o FPE e o FPM. Nessa ocasião, reconheceu-se que, quando fundadas em parâmetros

⁶⁹ HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 69.

⁷⁰ HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 69.

constitucionais, as renúncias promovidas pela União não configurariam ato ilícito, ainda que comprometessem receitas de repartição obrigatória.⁷¹

Embora se reconheça que haja diferença no tocante à análise de receita efetivamente arrecadada para fins de repartição, essa disparidade jurisprudencial evidencia uma inflexão na posição do STF. Ao passo que veda aos estados a prática da chamada “cortesia com chapéu alheio”, isto é, a concessão de benefícios fiscais com impacto em receitas partilhadas sem o consentimento dos entes destinatários, o Tribunal admite essa prática quando realizada pela União. Tal diferenciação compromete a coerência do sistema federativo, ao conferir tratamento desigual a entes que, embora exerçam competências tributárias distintas, estão sujeitos às mesmas regras constitucionais de repartição de receitas.

Essa mudança de posição do STF revela não apenas uma compreensão diferenciada sobre o alcance da autonomia político-tributária da União em comparação aos demais entes federativos, mas também suscita importantes questões sobre a proteção das expectativas constitucionais de receita dos entes subnacionais diante de políticas fiscais unilaterais.

No tocante aos benefícios fiscais heterônomos, há uma tática interessante pela União Federal: ao perceber que é proibida constitucionalmente de realizar isenções heterônomas, utiliza-se de emendas constitucionais para modificar a natureza jurídica do benefício fiscal.

O art. 151, III, da CF estabelece expressamente que: “É vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”. Dessa norma extrai-se o princípio segundo o qual somente detém competência para conceder isenções aquele ente que, originariamente, tem a competência para instituir o tributo correspondente. Trata-se da consagração do princípio da legalidade estrita no campo tributário e, especificamente, da vedação à denominada isenção heterônoma, ou seja, aquela concedida por ente federativo distinto daquele competente para tributar.

Questiona-se, contudo, se haveria exceções constitucionais à vedação da isenção heterônoma. Nesse contexto, merece destaque o disposto no art. 156, § 3º, II, da CF, que autoriza a União, por meio de lei complementar, a excluir as prestações de serviços destinadas ao exterior da incidência do ISS. Tal comando constitucional foi efetivado pela edição da Lei Complementar n. 116/2003, que instituiu a não incidência do tributo sobre exportações de serviços.

De forma semelhante, o texto original do art. 155, § 2º, XII, “e”, da CF previa a possibilidade de que a União, também mediante lei complementar, excluísse as

⁷¹ HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 69.

exportações de serviços e de outros produtos não mencionados expressamente no próprio texto constitucional da incidência do ICMS. Essa disposição, contudo, foi superada com a promulgação da EC n. 33/2001, que passou a prever, de maneira direta, a imunidade das exportações, excluindo todas as operações de exportação de mercadorias e serviços da incidência do ICMS (art. 155, § 2º, X, “a”, da CF).

O núcleo da questão reside em observar que as hipóteses mencionadas não configuram verdadeiras exceções à vedação da isenção heterônoma. Em rigor técnico, não se trata de “isenções” em sentido estrito, mas sim de imunidades tributárias outorgadas diretamente pela própria Constituição por meio de emendas constitucionais. Por estarem fundadas em normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata, essas hipóteses integram o regime de imunidade e não se confundem com o exercício de competência tributária negativa derivada da legislação infraconstitucional.

6.3.2 A imposição de custos (despesas heterônomas) no Brasil

Ressalta-se que outro nome possível para a imposição de custos (*unfunded mandates*) é despesa heterônoma, em comparação ao que se denomina “isenção heterônoma”. Enquanto isenções heterônomas acontecem nas situações em que o ente central isenta um tributo que é de competência de um ente subnacional, despesas heterônomas ocorrem quando o ente central, mediante algum instrumento normativo, decide sobre a execução obrigatória de uma despesa que será custeada por outro ente federado.⁷²

A imposição unilateral de custos aos entes subnacionais (*unfunded mandates*) é um fenômeno frequente no Brasil em razão de alguns fatores: a) há um alto volume de direitos sociais vindicáveis na Constituição de 1988 (a exemplo da saúde e educação), cuja regulação realizada pelos órgãos da União por normas gerais frequentemente resulta em custos para estados e municípios; b) após mais de 130 emendas desde 1988, o texto constitucional brasileiro é mais visto como um mecanismo de legislação nacional do que como uma norma de hierarquia superior reservada para questões estruturais e limites substantivos ao poder estatal; e c) os sistemas de simetria constitucional e das normas gerais (preempção federal) implicam custos praticamente automáticos para os entes subnacionais.

As imposições de custos mais comuns no Brasil dizem respeito às despesas de pessoal dos entes subnacionais por meio de dois tipos de normas: os pisos e os tetos de remuneração do funcionalismo público. Enquanto o piso remuneratório garante um valor mínimo para determinada categoria profissional, o teto remuneratório

⁷² MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 13-15.

limita os ganhos máximos de todos os servidores no território nacional. O aumento de valor em qualquer dos dois parâmetros remuneratórios implica um “efeito cascata” para todos os entes da federação. Curiosamente a Suprema Corte brasileira julgou de formas distintas a imposição de custos aos estados e municípios decorrente de reajustes de pisos e do teto de remuneração.

O teto geral de remuneração dos servidores públicos brasileiros foi estabelecido pela EC n. 41/2003. Segundo a Suprema Corte, essa norma tem eficácia imediata, submetendo automaticamente a remuneração de servidores públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios às referências de valor máximo da remuneração dos Ministros da Suprema Corte. Inicialmente o intuito foi de frear o aumento de valores da remuneração dos servidores públicos no Brasil, mas os efeitos com o tempo produziram um uma reação em cadeia de aumento de gastos por normas da União. Como muitos atos normativos vinculam remunerações desses entes federativos aos salários dos ministros do Supremo, qualquer aumento da remuneração destes afeta todos os entes da federação,⁷³ sem qualquer referência de contrapartida por parte do orçamento federal. Em 2019, por exemplo, o impacto do reajuste do subsídio dos Ministros da Suprema Corte nos estados e municípios estava estimado em R\$ 2,4 bilhões de reais.⁷⁴

Pisos salariais (ou remuneratórios) no ordenamento jurídico brasileiro, ao contrário do teto de remuneração, são setoriais e específicos, ressaltando que muitos deles são estabelecidos pelo governo central por inúmeras normas de competência. No caso, a União Federal tem competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF) e saúde (art. 22, XXIII, e art. 195 da CF), por exemplo, e competência privativa para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 7º, V, e art. 22, I, da CF).

No caso dos pisos, houve uma interpretação um pouco distinta da Suprema Corte brasileira. Em ocasiões em que a União Federal reajustou pisos salariais de profissionais da saúde e da educação, a Suprema Corte entendeu que há um dever da União de providenciar crédito suplementar para estados e municípios que não consigam custear pisos salariais dessas categorias de profissionais. Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes subnacionais.⁷⁵

⁷³ Nesse sentido, os seguintes julgados do STF: RE 609381, Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014; RE 663696/MG, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/2/2019.

⁷⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento da Câmara avalia impactos do aumento do teto salarial do funcionalismo. *Agência Câmara de Notícias*, 27 nov. 2018.

⁷⁵ No caso da educação, o STF julgou constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica, ressaltando que a Lei n. 11.738/2008 prevê complementação pela União de recursos aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir os valores referentes ao piso nacional

Outra forma de imposição de custos é a regulação de gastos subnacionais sem detalhamento de atribuições nem contrapartida financeira. Importante destacar o posicionamento de Élidea Graziane Pinto sobre o financiamento interferativo do SUS:

[...] a ausência de regulamentação da EC n. 29, durante o período de 2000 até 2012, serviu de mote para que a União se retirasse paulatina e regressivamente do financiamento do SUS e para que o estado de Minas Gerais, durante o período observado de 2003 a 2008, deixasse de aplicar o seu percentual mínimo em ações e serviços públicos universais e gratuitos de saúde, sendo que, em ambos os casos, houve uma espécie de “evasão fiscal” de despesa causadora de profundas instabilidades no sistema federativo de custeio da política pública de saúde.⁷⁶

Tal atitude vai contra a ideia de federalismo cooperativo na área da saúde pública.

6.3.3 Centralização da gestão fiscal no Brasil e reformas fiscais

Outra questão digna de nota é a centralização da gestão fiscal por meio de emendas constitucionais. Ricardo Lodi Ribeiro, em texto de 2019, enumera algumas medidas centralizadoras que contribuíram para a sobrecarga fiscal dos estados e municípios brasileiros:

a) o Fundo Social de Emergência, aprovado pela ECR n. 1/94, e o Fundo de Estabilização Fiscal, aprovado pelas Ecs ns. 10/96 e 17/97, que desvincularam parcelas significativas das transferências constitucionais de impostos federais para Estados e Municípios, causando grave sangria nas receitas desses entes;

(ADI 4848, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021). No caso da saúde, houve medida cautelar deferida *in*(e posteriormente referendada) para suspender os efeitos da Lei n. 14.434/2022 até que sejam avaliados os seus impactos sobre a situação financeira de estados e municípios e sobre a empregabilidade no setor. Segundo a Corte, a implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de “assistência financeira complementar”, pelo orçamento da União (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC n. 127/2022); eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” mencionada no item (ii.a) instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, cuja fonte de abertura serão recursos provenientes do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (ii) (ADI 7222 MC-Ref, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 19-09-2022).

⁷⁶ PINTO, Élidea Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 24.

- b) a opção da União, no incremento da arrecadação, pela via das contribuições da seguridade social, em detrimento do IR, IPI, e dos impostos residuais. Nos últimos dez anos conheceu-se um aumento expressivo da arrecadação de tributos federais, sempre pela via das contribuições da seguridade social, cuja arrecadação pertence exclusivamente à União. Tal opção se deu em detrimento dos impostos onde a arrecadação é dividida com Estados e Municípios, por meio dos Fundos de Participação, acarretando perda na arrecadação dos entes periféricos;
- c) invasão das competências constitucionais de Estados e Municípios pela instituição de contribuições parafiscais com o mesmo fato gerador ou base de cálculo dos impostos destes, como ocorreu na contribuição previdenciária dos autônomos, que possui a mesma base de cálculo do ISS, e do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), com a mesma base de cálculo do ICMS de transporte interestadual e intermunicipal;
- d) concessão de isenções heterônomas de ICMS na exportação, pela Lei Complementar n. 86/97 (Lei Kandir), causando prejuízo à arrecadação dos Estados, a fim de atender às prioridades do Governo Central, bem como o não pagamento pela União das compensações aos Estados exportadores previstos na referida lei nacional;
- e) estipulação detalhada sobre a gestão financeira pela Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que extrapolando a disciplina das normas gerais de direito financeiro, adota as prioridades do Governo Central, como norma obrigatória para Estados e Municípios;
- f) propostas de emenda constitucional do sistema tributário nacional, retirando o ICMS da competência legislativa dos Estados, e passando o tributo para a competência da União;
- g) limitações ao poder de não tributar pelos Estados e Municípios, sem a observância da proporcionalidade no que se refere aos instrumentos indispensáveis ao combate à guerra fiscal;
- h) aprovação de Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, pela LC n. 159/2017, que aniquila a autonomia financeira local.⁷⁷

Em adição a essas reformas centralizadoras, há a reforma tributária promovida pela EC n. 132/2023. A alteração constitucional em questão promoveu uma significativa reconfiguração do pacto federativo ao substituir a autonomia tributária dos entes subnacionais pela sua participação institucionalizada na administração do novo imposto subnacional, o IBS, mediante um Conselho Intergovernamental.⁷⁸

⁷⁷ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo Fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JR., Onofre Alves (org.). *Federalismo (s)em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. v. 1, p. 333-360, p. 348-350.

⁷⁸ Sobre conselhos intergovernamentais, ver subtópico 1.2.3, “Órgãos nacionais que levam em conta a representação territorial”, no Capítulo 1.

A essência central da reforma fiscal introduzida pela EC n. 132 reside na proposta de simplificação do complexo sistema tributário atualmente em vigor no país. Não obstante o discurso de simplificação, o novo modelo revela-se fortemente centralizador em sua estrutura regulatória.

Havia propostas de reforma que eram menos drásticas para a autonomia fiscal dos entes subnacionais, como o caso da PEC n. 46/2022. Essa proposta não instituía a fusão de tributos de diferentes entes federativos. Pela proposta, a unificação era da legislação, que deveria ocorrer a partir do ISS e do ICMS. Prevaleceu, no âmbito do Congresso Nacional, o modelo de IVA dual. Nesse arranjo, o IBS será partilhado exclusivamente entre estados e municípios, com arrecadação centralizada em uma instituição nacional, enquanto a CBS ficará sob competência da União, embora ambas as exações tenham regramento constitucional idêntico.

Durante os debates legislativos que antecederam a recente reforma tributária, questões como a autonomia e o equilíbrio orçamentário dos entes subnacionais ocuparam posição de destaque na configuração do novo arranjo fiscal. A reforma, materializada por meio da EC n. 132, de 2023, tem por objetivo a simplificação do sistema tributário nacional, promovendo a substituição de cinco tributos (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins) por três novos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). A Emenda contempla, ainda, medidas adicionais, como a isenção de tributos para produtos da cesta básica.

Embora os contornos jurídicos do Comitê Gestor ainda estejam em processo de consolidação doutrinária, trata-se de entidade pública incumbida da administração compartilhada do IBS entre os estados, o Distrito Federal e os municípios. Essa entidade será operacionalizada sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, conforme previsto no § 1º do art. 156-B da Constituição Federal de 1988.

À luz dos estudos de federalismo comparado, entretanto, a dimensão política do Comitê Gestor se revela, por ora, mais evidente que sua natureza jurídica. Sustenta-se, salvo melhor juízo, que o Comitê Gestor do IBS assume feições de um autêntico Conselho Intergovernamental de caráter fiscal, cuja função primordial é estabelecer canais de comunicação e coordenação, tanto horizontal (entre os próprios entes subnacionais) quanto vertical (em relação à União), especialmente no tocante à interlocução com o Poder Executivo Federal, responsável pela gestão da CBS. Dessa forma, o Comitê promove a participação direta de estados, municípios e do Distrito Federal na gestão do IBS, sem prejuízo do dever recíproco de cooperação federativa.⁷⁹

⁷⁹ CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Repactuação do Federalismo Brasileiro e Reforma Fiscal. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do*

A EC n. 132/2023 implicou, de forma direta, a perda da prerrogativa dos entes subnacionais de legislar sobre seus próprios tributos – notadamente o ICMS e o ISS. No modelo anterior, os estados e municípios dispunham de maior liberdade para definir alíquotas, regimes específicos de tributação, concessão de benefícios fiscais e demais aspectos da gestão tributária por meio de legislações próprias.

Em contrapartida, a reforma garante a esses entes o direito à participação na gestão do novo imposto por meio do voto no colegiado do Conselho Intergovernamental do IBS, que contará com regras específicas de composição e quóruns deliberativos definidos em lei complementar. Essa estrutura colegiada será responsável por coordenar a aplicação do imposto, sua arrecadação e a uniformização de sua legislação, assegurando maior integração e harmonia na atuação dos diversos níveis de governo.

Nos termos do art. 156-B da CF, entre as atribuições do Comitê Gestor destacam-se: i) a edição de regulamento único. Visando à interpretação e aplicação uniformes da legislação do IBS; ii) a arrecadação do imposto, com a execução de compensações e distribuição das receitas entre os entes federativos; e iii) a decisão do contencioso administrativo relacionado ao tributo, conferindo coesão institucional à sua administração.⁸⁰

A substituição da autonomia tributária dos entes subnacionais por sua participação na gestão do IBS, por meio do Comitê Gestor, representa mudança estrutural na federação brasileira. Trata-se de uma reconfiguração ampla da atividade financeira do Estado, que engloba desde a arrecadação e organização orçamentária até a execução da despesa, o controle da gestão financeira, a responsabilidade fiscal e a partilha federativa de recursos.⁸¹

No campo arrecadatório, a perda da competência sobre ICMS e ISS retira dos entes subnacionais o controle direto sobre tributos incidentes sobre consumo e produção, transferindo essa prerrogativa ao Comitê Gestor do IBS. Este passa a ser o mecanismo compensatório da reforma, assegurando participação na administração da nova tributação. Além disso, a mudança do critério de origem para o de destino altera a distribuição espacial da receita, beneficiando unidades federativas com maior consumo em detrimento daquelas com maior produção.⁸²

Sul, v. 1, p. 113-128, 2023, p. 116-117; MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

⁸⁰ MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

⁸¹ MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

⁸² MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

Quanto à organização orçamentária, o novo sistema converte a antiga receita própria dos estados e municípios em receita transferida, o que impacta diretamente sua autonomia financeira. A execução da despesa, por sua vez, é afetada indiretamente, uma vez que a centralização da arrecadação tende a intensificar a dependência dos entes subnacionais de transferências, restringindo sua capacidade de ajustar receitas às suas demandas fiscais.⁸³

No âmbito da responsabilidade fiscal, a reforma aumenta o risco de desequilíbrios, ao limitar a capacidade dos entes de cumprir obrigações constitucionais e cobrir despesas com base em esforço fiscal próprio. Nesse novo arranjo, o equilíbrio das finanças estaduais e municipais dependerá, em larga medida, de decisões externas, especialmente das deliberações do Comitê Gestor do IBS.⁸⁴

6.3.4 Federalismo coercitivo subnacional – relação entre estados e municípios

Embora a teoria do federalismo coercitivo tenha sido construída originalmente a partir das relações entre governo federal e governos estaduais, há argumentos para acreditar que também há uma relação de coerção no Brasil nas relações entre estados e municípios.

Ao contrário de outras estruturas federativas (EUA, Canadá, Austrália, Suíça e Alemanha, por exemplo), o sistema constitucional brasileiro apresenta a excepcionalidade de tratar municípios formalmente como entes federados dotados de autonomia política, administrativa e financeira (art. 30 da CF).

O regramento de uma constituição estadual, por sua vez, tem normas aplicáveis ao respectivo estado e aos municípios que se encontram em seu território. Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida:

De fato, as Constituições Estaduais também se ocupam com os Municípios, que, embora entes autônomos, se localizam dentro do território do Estado-membro, devendo harmonizar-se com as regras de convivência estabelecidas pelo poder constituinte decorrente. E, sem dúvida, o Estado, mesmo tendo perdido a competência de elaborar a Lei Orgânica dos Municípios, continua a ter papel de relevo em suas vidas, se considerarmos, por exemplo, que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do art. 18, § 4º da Constituição,

⁸³ MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

⁸⁴ CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Repactuação do Federalismo Brasileiro e Reforma Fiscal. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*, v. 1, p. 113-128, 2023, p. 116-117; MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 6, n. 3, 2023, p. 5-7.

far-se-ão por lei estadual, dentro de período determinado por lei complementar federal. Porém, como afirmado em momento anterior, um dos limites que se põe ao poder constituinte estadual é justamente a autonomia municipal, que, se atingida, pode ensejar intervenção federal no Estado.⁸⁵

Ao contrário das práticas centralizadoras da União, a relação de coerção de estados em desfavor de municípios é institucionalmente limitada pelo desenho constitucional das competências e pela jurisprudência do STF.

Fatores como o princípio da simetria e o sistema das normas gerais impedem iniciativas legislativas estaduais contra autonomias dos municípios. No âmbito do federalismo fiscal, o STF entende que “a retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias” (tema 42).⁸⁶

Embora haja limitação no âmbito dos incentivos “com chapéu alheio”,⁸⁷ estados tinham, no texto original da Constituição, a possibilidade de mudar os critérios de repartição de receita de ICMS por lei ordinária estadual (parágrafo único do art. 158).

A possibilidade de os estados mudarem critérios de repartição de receita de ICMS será extinta juntamente com o imposto. O imposto IBS arrecadado pelos estados, criado pela EC n. 132, tem seus critérios de repartição delimitados pela Constituição Federal, sem espaço legislativo para os estados.

⁸⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Atividade constituinte nos estados e nos municípios. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (coord.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 1650-1672, p. 1667-1668.

⁸⁶ “EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I – A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II – O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III – Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV – Recurso extraordinário desprovido.” (RE 572762, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18-06-2008, Repercussão Geral – Mérito DJe-167 divulg 04-09-2008 public 05-09-2008 ement vol-02331-04 PP-00737)

⁸⁷ Ver subtópico 6.3.1, “A política de incentivos heterônomos no Brasil – benefícios fiscais heterônomos e ‘incentivo com o chapéu alheio’”, no Capítulo 6.

6.4 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO ANTES DO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma questão que antecede o monitoramento do desempenho de um governo em determinado setor é a competência daquele governo pela gestão da política pública avaliada.

Exceto pela gestão fiscal (que é tipicamente instrumental e segue uma lógica diferente),⁸⁸ o Federalismo de Desempenho no Brasil somente se torna viável após a descentralização da gestão das políticas públicas (*policy-making*) aos entes subnacionais, conquanto as diretrizes normativas e os objetivos estratégicos permaneçam sob competência do ente central (*policy decision-making*). A descentralização da execução constitui condição prévia e necessária para que mecanismos de avaliação de desempenho possam incidir de forma efetiva sobre os entes subnacionais, na medida em que somente se pode medir “como” se faz a política após estar definido “quem” a faz.

Uma das hipóteses defendida na presente obra é que o surgimento do Federalismo de Desempenho no Brasil deve ser compreendido como um processo em duas fases: a) a primeira, nos anos 1990, marcada pela descentralização político-administrativa da gestão das políticas sociais (*policy-making*), a partir da indução normativa da União e da maior autonomia institucional conferida aos entes subnacionais; b) a segunda, a partir dos anos 2000, caracterizada pela institucionalização de instrumentos de avaliação comparativa de resultados, novos critérios de alocação de transferências intergovernamentais e mecanismos de responsabilização baseados no desempenho.

A responsabilização baseada em desempenho somente se efetiva quando há clareza institucional sobre os sujeitos incumbidos da implementação das políticas. A avaliação de resultados, portanto, exige como premissa uma estrutura federativa funcionalmente descentralizada, na qual os entes subnacionais detenham não apenas autonomia formal, mas também capacidade decisória sobre a gestão cotidiana das políticas públicas sob sua responsabilidade.

⁸⁸ Políticas fiscais são essencialmente implementadas de forma descentralizada (*policy-making*). Não obstante a crescente centralização normativa da gestão fiscal pela União Federal (*policy decision-making*), municípios e estados sempre tiveram controle direto sobre seus gastos públicos, endividamento e da tributação em diversos níveis, graus e formas, ainda que sob a supervisão do governo federal. A gestão fiscal é instrumental em relação aos gastos setoriais (educação, saúde, assistência social, segurança pública etc.), condicionando a forma de gerir os meios financeiros (arrecadação, perfis de gastos, nível de endividamento, entre outros) para o atingimento dos fins institucionais do Estado Social (*Welfare State*).

Em estudo empírico, intitulado *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*, Arretche analisa a transferência de responsabilidades na gestão de políticas sociais do nível federal para os entes subnacionais, na primeira década após a promulgação da Constituição de 1988. A autora investiga, de forma comparativa, cinco áreas de política pública – saúde, habitação, saneamento básico, assistência social e educação fundamental – em seis estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará.⁸⁹

Ao examinar os determinantes institucionais, estruturais e políticos do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, a autora argumenta que a revalorização do federalismo brasileiro, com a restauração das eleições diretas em todos os níveis de governo, a autonomia municipal e a descentralização fiscal, transformaram profundamente as relações intergovernamentais no país. Sob esse novo arranjo federativo, os entes subnacionais conquistaram maior autoridade decisória. Isso implica que a transferência de competências sociais requereu, naquele momento, adesão voluntária dos entes subnacionais mediante um processo de barganhas federativas – situação distinta do regime militar, em que a União dispunha de instrumentos coercitivos e centralizadores. No caso, cada estado e município busca maximizar os benefícios e minimizar os custos político-administrativos e financeiros decorrentes da assunção de novas responsabilidades.⁹⁰

Uma das principais conclusões do trabalho é que um processo de descentralização depende (além de outros fatores como a capacidade de resposta dos entes locais) de decisões deliberadas dos entes centrais de governo, que devem: a) optar por implementar programas de descentralização; b) dispor de capacidade institucional para formular tais programas; e c) oferecer incentivos financeiros e administrativos que tornem a adesão atrativa para os governos locais.⁹¹

Em síntese, a descentralização da gestão de políticas públicas não é um processo automático decorrente da autonomia federativa, mas uma construção política e institucional condicionada por múltiplos fatores. Nas palavras da autora:

Sob um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades regionais e um grande número de municípios fiscal e administrativamente fracos – para os quais pretende-se transferir atribuições de gestão de política social

⁸⁹ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 249.

⁹⁰ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 249-254.

⁹¹ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 249-254.

– um processo de reforma do Estado capaz de reconfigurar o formato centralizado prévio de um sistema nacional de prestação de serviços sociais não pode ser, sob hipótese alguma, um processo espontâneo. De um lado, o sucesso de uma reforma desta extensão depende decisivamente da ação deliberada dos níveis mais abrangentes de governo que, interessados na reforma, tenham i) disposição para implantar um programa de descentralização de atribuições, ii) capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão e, finalmente, iii) recursos – financeiros e administrativos – para tornar a adesão à descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais. De outro lado, o escopo desta reforma depende diretamente de um cálculo dos governos locais, cálculo este no qual os custos e benefícios prováveis derivados da decisão de assumir atribuições são considerados.⁹²

Um dos incentivos mais utilizados para a descentralização de políticas públicas foram as transferências intergovernamentais setoriais.

No Brasil, a estrutura de incentivos financeiros para descentralização é realizada por meio de transferência setoriais, como ocorreu nas áreas da saúde e educação (Fundef/Fundeb e as Norma Operacionais Básicas – NOB, que regulamentam repasses do fundo do SUS).

No financiamento da educação pública (Fundef e Fundeb), critérios de repasse por matrícula foram essenciais para o aumento da acessibilidade do ensino público básico, ampliando, por exemplo, a municipalização do ensino fundamental por meio do Fundef.⁹³

Dentro da perspectiva de incentivo à descentralização e universalização do ensino, o extinto Fundef foi instituído pela EC n. 14/96. Limitada por uma vigência de dez anos, essa emenda tinha metas claras: i) universalização do ensino fundamental; ii) expansão e descentralização da gestão do ensino público fundamental; iii) redução das iniquidades de gastos educacionais entre membros da federação; e iv) valorização salarial do magistério.

⁹² ARRETCHE, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 257.

⁹³ ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 63. No mesmo sentido: CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39- 75, mar. 2018; BASSI, Marcos Edgar; GIL, Juca. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal* – Relatório Final. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

Segundo a arquitetura normativa da EC n. 14/96, os governos estadual e municipal eram obrigados a contribuir com 15% de suas principais fontes de receita (ICMS, ISS, cotas municipais de ICMS, FPE, FPM) para o Fundef – um fundo contábil cuja receita era vinculada ao desenvolvimento do ensino público fundamental. Havia inclusive uma medida de equalização fiscal – se a soma das contribuições estaduais e municipais, divididas pelo número de alunos do ensino fundamental, fosse inferior ao padrão nacional, o governo federal complementaria a diferença em clara função de diminuir as desigualdades inter-regionais de gastos educacionais (Valor Mínimo Anual por Aluno – VMAA). Tal emenda constitucional foi regulamentada pela Lei Federal n. 9.424/96.

Segundo Abrucio, notou-se um aumento considerável dos recursos destinados aos municípios de todos os estados da federação, acompanhado de uma expressiva expansão das redes municipais de ensino, especialmente no atendimento às séries iniciais (1^a a 4^a) e, em menor medida, às séries finais (5^a a 8^a). A lógica do princípio “o dinheiro segue a matrícula” obrigou maior responsabilização aos entes federativos na criação de novas vagas. O êxito do Fundef foi comprovado, refletindo-se na manutenção de grande parte de suas diretrizes na criação do Fundeb, com a meta de promover a universalização do ensino médio e da educação infantil.⁹⁴

No mesmo sentido, estudos empíricos realizados por Cibeles Franzeze⁹⁵ e Vicente Rodriguez⁹⁶ apontam que o Fundef teve impactos positivos sobre a universalização do ensino fundamental (por meio do aumento de número de matrículas) e sobre a municipalização do ensino. Segundo Marcos Mendes,⁹⁷ não somente houve progresso em todas as regiões do país, como também ocorreu redução de

⁹⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 63. No mesmo sentido: CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39- 75, mar. 2018; BASSI, Marcos Edgar; GIL, Juca. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal – Relatório Final*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

⁹⁵ FRANZESE, Cibeles. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010, p. 109-113.

⁹⁶ RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, v. 21, p. 42-57, 2001.

⁹⁷ MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do Fundef. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 24, p. 27-51, 2001.

desigualdades, com municípios mais pobres e regiões mais atrasadas tendo melhor performance relativa.

A experiência exitosa do Fundef permitiu que a política de financiamento fosse prorrogada no texto constitucional e aprimorada em 2006 mediante o Fundef (EC n. 53/2006) e, posteriormente, em 2020, fosse tornado definitivo o financiamento mediante o Fundeb (EC n. 108/2020).

No âmbito do fundo do SUS, a extensão das transferências inter-regionais no âmbito do sistema de saúde é significativa no Brasil. O sistema nacional de saúde pretendeu equalizar recursos para a saúde pública com a introdução do Piso da Atenção Básica (PAB), na Norma Operacional Básica 98 (NOB 98) – um mecanismo de transferências federais para os programas municipais de saúde, calculado em termos *per capita*. Deve-se destacar, no entanto, a criação do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS) pelo Decreto n. 100, de 16 de abril de 1991, que funcionou para organizar os dados da gestão da saúde e informar o Ministério da Saúde na formulação das políticas de descentralização fiscal.

Como mencionado, desde 1998, transferências obrigatórias do orçamento da União destinadas ao financiamento da atenção básica nos municípios passaram a ser calculadas com base em critérios *per capita*. No modelo anterior, remuneravam-se estados e municípios de acordo com a quantidade de serviços médico-assistenciais produzidos. De acordo com Eduardo Marques e Arretche, o antigo sistema induzia à maximização da realização de procedimentos e aprofundava desigualdades preexistentes, ao favorecer os entes federativos com maior capacidade administrativa e fiscal. Destaca-se que, apesar da alteração na lógica de financiamento da atenção básica, regras aplicáveis às transferências federais para custeio de procedimentos hospitalares ainda permanecem, continuando a basear-se no volume de serviços efetivamente realizados.⁹⁸

Estudo empírico de Arretche e Marques indica que o processo de municipalização de serviços de saúde pública resultou em ampliação da cobertura dos serviços básicos, mas não promoveu equidade nos padrões de oferta (serviços hospitalares de média e alta complexidade). Os avanços na municipalização da atenção básica no período entre 1995 entre 2000 foram marcados por forte ampliação da participação dos municípios na produção de serviços ambulatoriais, crescendo de 65% da produção nacional em 1995 para 89%, com redução significativa da desigualdade regional em 2000. A expansão, contudo, ocorreu sem equalização. A criação do PAB, em 1998, ampliou o acesso *per capita* a procedimentos ambulatoriais, mas

⁹⁸ ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 173-204, p. 173-174.

não reduziu as disparidades regionais. Segundo os autores, as regras federais de repasse priorizaram a adesão ao modelo descentralizado, relegando a redução das desigualdades a segundo plano.⁹⁹

De acordo com Abrucio, o PAB foi um importante mecanismo de coordenação interfederativa, que é uma “Combinação de repasse de recursos com o cumprimento de metas preestabelecidas ou a adoção de programas formulados para todo o território nacional”.¹⁰⁰ Segundo o autor, o PAB foi uma das iniciativas para reforçar as funções redistributivas do SUS, orientando recursos para as regiões mais pobres e menos populosas, e, “ao mesmo tempo que procura reduzir as desigualdades de recursos, o PAB também funciona como incentivo à municipalização, pois somente os governos locais habilitados podem receber tais recursos”.¹⁰¹

Em uma situação bem distinta, a descentralização das políticas de preservação ecológica, como parte integrante da implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, ocorre de forma fragmentada, descontínua e seletiva, ao longo das duas últimas décadas. Segundo estudos de Fernando Scardua e Maria Bursztyn, embora essa política tenha nascido descentralizada, na prática houve uma ausência de instrumentos operacionais para que fosse realizada uma adequada gestão ambiental. Segundo os autores, a falta de capacidade institucional, por escassez de recursos humanos, levou à instabilidade dos órgãos ambientais que, no bojo das mudanças políticas, também contribuíram para a desestabilização do sistema ambiental.¹⁰²

Em sentido parecido, estudo de 2015 de Jair Schmitt e Scardua indica que a competência prevalente de fiscalizar 85,6% do desmatamento que ocorre na Amazônia é dos estados. No entanto, o ente que mais fiscaliza de forma supletiva é a União, podendo comprometer sua capacidade instalada para atender às suas demais demandas.¹⁰³

⁹⁹ ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 173-204, p. 173-204.

¹⁰⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 53.

¹⁰¹ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 58.

¹⁰² SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 18, p. 291-314, 2003.

¹⁰³ SCHMITT, Jair; SCARDUA, Fernando Paiva. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1121-1142, 2015.

Consideradas essas experiências de descentralização nas áreas da educação, saúde e meio ambiente, o processo de descentralização da gestão de políticas públicas, ocorrido após a Constituição de 1988, abre os caminhos para a avaliação de resultados. A responsabilização por desempenho só é possível em um arranjo federativo funcionalmente descentralizado, no qual os governos subnacionais tenham, além de autonomia formal, efetiva capacidade decisória sobre a gestão das políticas sob sua jurisdição.

Abrucio sustenta que, da segunda metade dos anos 1990 até o início dos anos 2000, o governo federal adotou sete mecanismos gerais para modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização:

- 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes;
- 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização;
- 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local;
- 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef;
- 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União;
- 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e
- 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional.¹⁰⁴

Sobre o processo de avaliação, em específico, Abrucio ponderou:

A avaliação de políticas descentralizadas também entrou na agenda de coordenação federativa do governo FHC. O Ministério da Educação (MEC) constituiu-se no principal agente dessa mudança, criando sistemas avaliadores que apresentam regularmente os resultados alcançados por essa política. Entretanto, esse vetor avaliador não se tornou uma regra geral do governo federal. [...]. Entretanto, o modelo federativo adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso também

¹⁰⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 54.

teve problemas gerais de funcionamento. Entre eles, [...] a falta de uma avaliação consistente na maior parte das áreas descentralizadas [...].¹⁰⁵

Percebe-se que o fenômeno de descentralização segue lógicas operacionais diferentes a depender do setor da política pública, assim como ritmos e marcos temporais distintos. No entanto, esses estudos são consistentes com a tese de que a partir dos anos 2000, houve uma maior institucionalização de instrumentos de avaliação comparativa de resultados (*benchmarking*) na Administração Pública brasileira.

Isso não significa que esforços para gerir bancos de dados da Administração Pública brasileira somente tenha iniciado após os anos 2000. O próprio DataSUS, principal banco de dados da saúde pública, foi instituído em 1991. Uma possível explicação é que a gestão de dados depende de tecnologia para a sua viabilização, sendo elemento essencial na política de avaliação e políticas públicas no Brasil. Cuida-se de hipótese consistente com a tese de Kogan, Lavertu e Peskowitz, que sustentam que as práticas do Federalismo de Desempenho avançam à medida que se desenvolvem as capacidades tecnológicas necessárias à implementação de mecanismos de *benchmarking* e *accountability* em governos descentralizados.¹⁰⁶

6.5 INSTITUIÇÕES DO FEDERALISMO DE DESEMPENHO NO BRASIL E *BENCHMARKING TOP-DOWN*

O Brasil adota um modelo de federalismo administrativo, distanciando-se do modelo das federações legislativas, nas quais há uma divisão rígida de competências legislativas entre os entes federados. Inspirado na tradição alemã do *Vollzugsföderalismus* (federalismo executivo), o modelo brasileiro concentra no governo central a formulação de políticas públicas, enquanto atribui aos entes subnacionais a responsabilidade por sua execução. Essa centralização normativa, expressa no sistema de competências privativas e concorrentes estabelecido pela Constituição, consolida o Brasil como uma federação de caráter eminentemente administrativo.

No que se refere ao tipo de responsabilização, a federação brasileira se ajusta de forma orgânica ao modelo de responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral e responsabilização administrativo-financeira orientada por resultados.

¹⁰⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005, p. 54.

¹⁰⁶ KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: theory and evidence from school tax referenda. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.

No plano político-eleitoral, estudos de caso analisados por Ana Tereza Ribeiro Fernandes evidenciam que, no federalismo brasileiro, os comportamentos de evasão de culpa (*blame avoidance*) e de busca do crédito político-eleitoral (*credit claiming*) tendem a manifestar-se de forma simultânea e interdependente, operando como estratégias complementares de gestão da responsabilidade pública. Nesse contexto, torna-se essencial assegurar ao cidadão-eleitor mecanismos institucionais que permitam identificar com clareza os responsáveis por atos e omissões, evitando que a fragmentação decisória típica das federações seja instrumentalizada para diluir responsabilidades ou para apropriar-se indevidamente de resultados positivos. Desse modo, o fortalecimento de instrumentos de transparência, rastreabilidade decisória e delimitação de competências (de modo que seja possível saber, com precisão, quem é responsável pelo quê) constitui passo fundamental tanto para o aprimoramento das relações intergovernamentais quanto para o aperfeiçoamento da democracia.¹⁰⁷ A responsabilidade político-eleitoral, contudo, não é o foco desta obra.

No plano administrativo, adota-se um sistema abrangente de incentivos e sanções atrelados ao desempenho, como bônus remuneratórios, promoções, exonerações e rebaixamentos em *rankings* funcionais. No plano político-federativo, são empregados instrumentos adicionais, como as transferências intergovernamentais condicionadas a resultados ou desempenho dos entes federados.

Quanto ao tipo de monitoramento, o federalismo brasileiro – de natureza centralizadora e coercitiva – favorece a adoção do *benchmarking* interno como mecanismo de avaliação da gestão subnacional. Nesse arranjo, a União desempenha papel central no monitoramento, utilizando-se do sistema de comparação interna de forma análoga à de uma corporação que acompanha o desempenho de suas unidades operacionais, com o objetivo de induzir melhorias e maior eficiência na gestão pública.

Com foco na coordenação das ações da Administração Pública para a consecução do interesse nacional, é possível a identificação das instituições do Federalismo de Desempenho no ordenamento jurídico brasileiro,¹⁰⁸ conforme exposto a seguir.

¹⁰⁷ FERNANDES, Ana Tereza Ribeiro. *Blame avoidance e credit claiming: culpa e crédito no federalismo brasileiro*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2018, p. 107-112.

¹⁰⁸ Sobre instituições do Federalismo de Desempenho, ver tópico 5.5, “Instituições presentes no Federalismo de Desempenho”, no Capítulo 5.

6.5.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)

O Brasil tem incorporado progressivamente a lógica da regulação por resultados tanto em sua legislação de políticas sociais quanto em sua legislação sobre políticas fiscais.

No campo das políticas sociais, a lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei Federal n. 9.394/96) e os planos nacionais da educação estabelecem metas quantificáveis para o setor educacional, prevendo o monitoramento periódico dos resultados obtidos pelos entes federativos em relação às suas redes de ensino. No âmbito da saúde, a Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde) e o Planos Nacionais de Saúde introduzem diretrizes e indicadores de avaliação para ações e serviços públicos de saúde. Outro exemplo é o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental, elaborado por portarias do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

No campo das políticas fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou as matérias das leis de diretrizes orçamentárias ao regulamentar sobre o anexo de metas fiscais. Adicionalmente também introduziu normas de controle e monitoramento de metas fiscais e seus indicadores.

Esses instrumentos refletem uma mudança de ênfase dos insumos e processos para os resultados de desempenho, consolidando uma cultura normativa de metas e indicadores mensuráveis.

6.5.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado

A previsão de transferências financeiras condicionadas ao desempenho está presente em diversos instrumentos brasileiros.

Nas políticas sociais, mecanismos como o Fundeb vinculam repasses ao atendimento de critérios de desempenho educacional. Outro exemplo é o repasse de ICMS educacional previsto em legislações estaduais, autorizado pelo art. 158, parágrafo único, II, da CF, no qual parte do ICMS é distribuída aos municípios com base em indicadores de qualidade da educação local. Também podem ser ressaltados o ICMS ecológico e ICMS-saúde, que são critérios de distribuição de receita conforme indicadores de preservação ambiental e qualidade de serviços de saúde, respectivamente. Cita-se igualmente o programa federal “Previne Brasil”, que é um programa do Ministério da Saúde que estabelece um novo modelo de financiamento para a Atenção Primária à Saúde (APS) no Brasil, condicionando repasses chamados “incentivo financeiro do pagamento por desempenho” aos resultados de indicadores alcançados pelas equipes credenciadas e cadastradas.

As transferências voluntárias, enquanto instrumentos contratuais, também são condicionadas ao cumprimento de metas em plano de trabalho previamente

acordados. As transferências voluntárias são conceituadas pelo art. 25, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101/2000, como a entrega de “recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Atualmente as transferências voluntárias repassadas pela União estão regulamentadas por inúmeras leis e normas infralegais, dispondo sobre procedimentos, metas e indicadores de ajustes contratuais envolvendo os repasses (convênios, contratos de repasse, contratos de gestão, termos de parceria e parcerias público-privadas).

Nas políticas fiscais, as transferências voluntárias, disciplinadas por vários dispositivos da LRF, são um dos principais instrumentos de controle e supervisão dos entes subnacionais por parte da União, condicionando o seu recebimento à boa gestão fiscal por parte dos entes federados beneficiários.¹⁰⁹

6.5.3 Parcerias de desempenho

O modelo brasileiro também comporta a realização de parcerias de desempenho, notadamente por meio dos convênios, contratos de repasse, contratos de gestão, termos de parceria, parcerias público-privadas etc. Os convênios (arts. 25 da LRF) vinculam a liberação de recursos à execução de planos de trabalho previamente definidos, enquanto os contratos de gestão, regulados pela Lei n. 9.637/98, preveem metas de desempenho e avaliação periódica dos resultados alcançados por Organizações Sociais, possibilitando ajustes e reforçando a lógica de responsabilização dos parceiros. De forma similar, os termos de parceria, previstos na Lei n. 9.790/99, dispõem sobre metas de desempenho e avaliação periódica dos resultados alcançados por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Nos contratos de parcerias público-privadas da Lei n. 11.079/2004, estipula-se em favor do contratado a “remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato” (§ 1º do art. 6º).

¹⁰⁹ A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece condicionantes rígidos para recebimento das transferências voluntárias pelos entes federativos. Entre as condicionantes, destaca-se a exigência de instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente federado, sob pena de suspensão do recebimento desses repasses (art. 25, § 1º, IV, da LRF). Adicionalmente, o não cumprimento dos limites legais de despesa com pessoal implica vedação de recebimento das transferências, conforme previsto no § 3º do art. 23 da mesma lei. Essas medidas traduzem a lógica de indução da responsabilidade fiscal por meio de restrições ao acesso a instrumentos de financiamento e cooperação federativa.

6.5.4 Estabelecimento de padrões de desempenho

A definição de padrões de desempenho é observada em diversas políticas públicas brasileiras. Na educação, o Ideb, calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), combina dados de rendimento escolar e desempenho em avaliações padronizadas para medir a qualidade da educação básica em cada ente federativo. Na saúde, indicadores como a taxa de mortalidade infantil e outras informações epidemiológicas compõem o sistema de avaliação do SUS. No campo das políticas fiscais, a Capacidade de Pagamento (Capag), calculada pelo Tesouro Nacional, avalia a saúde fiscal dos entes subnacionais e influencia a autorização para operações de crédito em favor de entes subnacionais.

6.5.5 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*)

O uso de plataformas de dados abertos é fundamental para viabilizar a avaliação comparativa (*benchmarking*) no Federalismo de Desempenho. No Brasil, diversas bases de dados públicas foram estruturadas digitalmente para garantir maior transparência e auxiliar a análise de desempenho dos entes federativos. Destacam-se, destarte, plataformas como o TransfereGov (antigo Siconv e +Brasil), o DataSUS na área de saúde, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), e os bancos de dados do Inep, o Programa Queimadas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) na área de preservação ambiental etc. Essas bases possibilitam tanto a fiscalização quanto o aprimoramento das políticas públicas, ao permitir a comparação de indicadores entre diferentes entes federativos.

Nesse sentido, deve-se destacar o art. 163-A da CF (incluído pela EC n. 108, de 2020), que estabelece:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Seguindo as tendências internacionais de centralização,¹¹⁰ a introdução do art. 163-A na Constituição Federal representou a constitucionalização da gestão centralizada de plataformas digitais para dados contábeis, orçamentários e fiscais, assim como o estabelecimento constitucional de normativas vinculantes para governos subnacionais e locais.

¹¹⁰ Sobre centralização digital em federações, ver subtópico 5.2.3, “Explicação 3: progresso tecnológico e integração digital nas federações”, no Capítulo 5.

Há igualmente uma ideia de *accountability* e transparência nas gestão fiscal de todos os entes da federação. Nas palavras de Fernando Facury Scaff e Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff:

O direito à transparência envolve um feixe de relações, especialmente sobre as informações fiscais públicas, já que envolve uma ligação entre aqueles que financiam o Estado, os entes públicos encarregados da gestão dos recursos públicos e a sociedade que tem o dever de compreender e de fiscalizar a utilização do dinheiro público.¹¹¹

Diogo Rodrigues, no entanto, alerta sobre os riscos da centralização da regulação e gestão de dados fiscal no âmbito da União:

Há que se ressaltar, contudo, que o direito financeiro sujeita-se à competência legislativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal (art. 24 da Constituição) e não afasta a competência dos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da Constituição). A excessiva concentração de poderes normativos em órgão da União, portanto, pode acarretar distorções do ponto de vista federativo, afetando a autonomia normativa dos entes subnacionais para que disponham sobre suas peculiaridades.

Como se não bastasse, a STN não está revestida de garantias institucionais que a isolem de eventuais pressões políticas acidas pela cúpula do Poder Executivo federal, com consequências potencialmente negativas sobre a saúde fiscal do país. Assim, recomenda-se que as competências atribuídas STN venham acompanhadas de melhorias em sua governança, de modo segurar a participação dos entes subnacionais no processo decisório, bem como alguma blindagem contra interferências políticas indevidas [...].¹¹²

6.5.6 Dispensas de requisitos e condições (*waivers*) no contexto brasileiro

A regulação de resultados presume uma causalidade entre a boa governança estatal e os resultados esperados das políticas públicas. Esses resultados, entretanto, podem não ocorrer por fatores não controláveis pela Administração Pública:

¹¹¹ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Comentário ao artigo 163-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1847-1848, p. 1848.

¹¹² RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. Comentário ao artigo 163-A da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 1843-1847, p. 1847.

as razões vão desde as características da população (determinantes sociais) até a ocorrência de calamidades públicas e situações emergenciais (choques externos).¹¹³

Em situações excepcionais, como a emergência sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, o ordenamento jurídico brasileiro passou a flexibilizar expressamente requisitos legais e procedimentais usualmente exigidos para a atuação da Administração Pública. Tais mecanismos podem ser compreendidos, em analogia ao direito comparado, como formas de “*waivers*” normativos, admitindo que entes federativos atuem com maior liberdade para alcançar objetivos específicos de interesse público em situações anormais.

Um primeiro exemplo é a EC n. 106, de 2020, conhecida como “Emenda do Orçamento de Guerra”. Essa emenda instituiu um regime fiscal extraordinário com o escopo de agilizar ações do Estado durante a calamidade pública, permitindo, entre outras medidas, a segregação orçamentária das despesas relativas ao enfrentamento da pandemia, a flexibilização de regras fiscais, a dispensa de observância a diversos dispositivos da LRF, além de maior flexibilização nas normas de compras públicas referentes aos insumos essenciais ao combate à pandemia. Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar n. 173/2020 introduziu igualmente alterações temporárias na LRF, suspendendo a obrigatoriedade de cumprimento de metas fiscais e de regras de crescimento de despesa com pessoal, em reconhecimento à impossibilidade de observância plena dos limites em um contexto excepcional.

No campo da educação, a Resolução CNE/CES n. 1, de 29 de dezembro de 2020, editada pelo Ministério da Educação (MEC), ilustra uma dimensão adicional desse fenômeno, ao estabelecer diretrizes para a reorganização dos calendários acadêmicos e a flexibilização de componentes curriculares durante a pandemia, em cursos de graduação, em caráter excepcional. No caso, adicionou-se um ano ao prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais. Cuida-se, destarte, de exemplo de dispensa regulatória voltada à adaptação institucional diante de desafios imprevistos, preservando-se os objetivos finais de formação educacional.

Ressalta-se que essas dispensas normativas (*waivers*) não equivalem à extinção de controles, mas sim à criação de espaços regulatórios experimentais e adaptativos, nos quais os entes subnacionais podem atuar com maior margem de discricionariedade em situações excepcionais, respeitados os limites materiais estabelecidos pela própria arquitetura normativa da política pública. A exemplo do que ocorre com os *waivers* no federalismo fiscal norte-americano, a lógica das flexibilizações das normas brasileiras reside na possibilidade de formulação de soluções

¹¹³ Sobre a influência de determinantes na regulação de resultados, ver tópico 4.3, “Regulação segundo a abordagem interdisciplinar”, no Capítulo 4.

inovadoras, coordenadas e contextualmente adequadas. Notadamente em momentos de crise, requisitos e condições legais devem ser flexibilizados sem perder de vista os princípios constitucionais e as finalidades públicas envolvidas.

Encontram-se presentes, portanto, todas as instituições do Federalismo de Desempenho no Brasil, assumindo a arquitetura normativa brasileira um “terreno fértil” para o modelo de *benchmarking* interno como mecanismo de avaliação e intervenção federal na gestão subnacional de políticas públicas.

6.6 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO NO BRASIL

A aplicação da teoria do Federalismo de Desempenho no Brasil articula-se com o *benchmarking*, o federalismo fiscal e a regulação de resultados, porquanto esses elementos se conectam estruturalmente. A avaliação comparada de desempenho nas políticas públicas (*benchmarking*) – operacionalizada por meio de indicadores e metas – foi incorporada a instrumentos normativos diversos, configurando um regime de regulação de resultados. Paralelamente, a arquitetura centralizada do federalismo fiscal brasileiro condiciona as formas de financiamento, os mecanismos de monitoramento e os arranjos de responsabilização que sustentam o Federalismo de Desempenho.

A Constituição instituiu um modelo federativo que favorece práticas verticalizadas, no qual a União concentra a definição de diretrizes e metas (*policy decision-making*), ao passo que estados e municípios são incumbidos da execução das políticas (*policy-making*). Tal configuração aproxima-se de um federalismo coercitivo, marcado pela limitação da autonomia subnacional em razão de iniciativas centralizadoras do governo federal. Ainda que algumas dessas medidas possam suscitar controvérsias constitucionais, elas se consolidam em um ambiente institucional e político que reforça o protagonismo central na coordenação das políticas públicas.

Não obstante algumas práticas de cooperação intergovernamental, o desenho coercitivo do federalismo brasileiro é explicado por múltiplos fatores estruturais, entre os quais se destaca a predominância exercida pela União na formulação das políticas públicas nacionais. Mesmo matérias que, em tese, deveriam permanecer na esfera decisória dos estados acabam sendo absorvidas pelo governo central, seja pela edição reiterada de normas gerais, seja pelo uso ampliado de competências legislativas ou pela aprovação de emendas constitucionais que redesenham o equilíbrio federativo. Mantém-se, paralelamente, um padrão histórico de concentração das receitas tributárias em favor da União, cuja capacidade arrecadatória é continuamente reforçada por mecanismos legais e constitucionais. À intensificação dessa centralização somam-se os programas federais de transferência direta de

renda, por meio dos quais aumenta a pressão política e fiscal sobre o governo federal para captar bases tributárias subnacionais. A esse ambiente também se agregam preempções sucessivas de competências estaduais, legitimadas por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que admite ampla intervenção federal a partir de interpretações extensivas de normas gerais e da aplicação abrangente do princípio da simetria. Acrescentam-se, ainda, normas federais que impõem custos de políticas a estados e municípios, restringem sua autonomia tributária e sua capacidade de endividamento, além de estimularem elevada judicialização federal de temas locais. Forma-se, assim, um federalismo marcado pela centralização e pela incidência expressiva de instrumentos coercitivos.

Considera-se a regulação de resultados o principal instrumento de *benchmarking* interno da federação brasileira, na medida em que metas e indicadores de desempenho passam a ser incorporados em constituições, leis e atos infralegais, estruturando um arranjo normativo orientado pelos princípios da eficiência, da transparência e da *accountability*. À atuação estatal – direta ou delegada – vinculam-se, por essa técnica, resultados mensuráveis que devem ser monitorados e avaliados periodicamente. Diferentemente do modelo de regulação de gastos, no qual a efetivação de direitos fundamentais se condiciona à reserva de valores orçamentários, a regulação de resultados assume caráter instrumental, porquanto visa à concretização de direitos mediante incentivos à entrega qualificada de bens e serviços públicos, privilegiando melhor custo-benefício e aprimoramento da gestão pública.

Sem ignorar a existência da responsabilização político-eleitoral, o modelo de responsabilização administrativo-financeira orientado por resultados alinha-se a federação brasileira, na qual vigora, na esfera administrativa, um conjunto abrangente de incentivos e penalidades vinculados ao desempenho – como gratificações, progressões, exonerações e rebaixamentos funcionais. No plano político-federativo, materializa-se a responsabilização por meio de instrumentos como transferências intergovernamentais condicionadas ao cumprimento de metas, incentivos ao desempenho institucional dos entes federados e limitações à contratação de empréstimos. Reforça-se, por essa via, uma cultura de gestão focada em resultados e sustentada por mecanismos de indução federativa.

Observa-se, no monitoramento, que a lógica centralizadora e coercitiva do federalismo brasileiro favorece a adoção do *benchmarking* interno como ferramenta de avaliação da gestão descentralizada. A União, nesse arranjo, assume função coordenadora e supervisora, operando de modo semelhante a uma estrutura corporativa incumbida de avaliar o desempenho de suas unidades. Pretende-se, com isso, induzir ganhos de eficiência administrativa, padronizar procedimentos e promover melhoria contínua das políticas públicas executadas pelos entes subnacionais.

Parte-se, no modelo brasileiro de Federalismo de Desempenho, da premissa de que o monitoramento de indicadores e o incentivo ao alcance de metas nacionais pela União somente se tornam viáveis quando a gestão cotidiana das políticas públicas estiver efetivamente nas mãos dos entes subnacionais monitorados. Apenas com a administração direta realizada por estados e municípios se viabilizam a comparação federativa, o aprendizado interjurisdicional e a indução comportamental inerentes à coordenação intergovernamental.

Sustenta-se, entre as hipóteses desta obra, que o Federalismo de Desempenho no Brasil teria se desenvolvido em duas fases: a primeira, nos anos 1990, marcada pela descentralização da gestão das políticas sociais induzida pela União; a segunda, a partir dos anos 2000, caracterizada pela consolidação de instrumentos de avaliação comparativa, novos critérios de transferências intergovernamentais e mecanismos de responsabilização baseados em desempenho. Essa evolução revela progressivo amadurecimento institucional e crescente sofisticação das práticas de coordenação federativa.

Indica-se, entretanto, pela análise dos dados, que a primeira hipótese requer cautela, pois a descentralização não ocorreu de modo uniforme entre setores, variando em função do escopo e da complexidade das políticas de educação, saúde, meio ambiente e outras. Quanto à segunda hipótese, encontram-se evidências robustas de que, desde os anos 2000, a institucionalização do *benchmarking* tem se intensificado na Administração Pública brasileira. Embora iniciativas anteriores existissem – como o DataSUS, criado em 1991 –, o avanço tecnológico revelou-se decisivo para a gestão de dados, a ampliação dos mecanismos de *accountability* e a integração dos sistemas federativos, reforçando a tese de que o Federalismo de Desempenho se fortalece com a evolução tecnológica.

Por meio da construção progressiva de arranjos institucionais, consolidou-se no Brasil um modelo de Federalismo de Desempenho que articula descentralização político-administrativa, avaliação de resultados, mecanismos de responsabilização e indução federativa. Foram analisadas, sob perspectiva comparada, instituições como a incorporação de metas de desempenho na legislação, as transferências intergovernamentais condicionadas a resultados, as parcerias de desempenho, a formulação de padrões mínimos e desejáveis, a criação de bases de dados abertas e integradas (*Big Data*) e a utilização de dispensas condicionais (*waivers*) em situações específicas. Evidencia-se, assim, a montagem gradual de um aparato federativo sustentado por metas, indicadores e incentivos.

Mediante análise de quatro eixos centrais – educação pública, saúde pública, responsabilidade fiscal e gestão ambiental sustentável –, identificou-se um padrão institucional comum orientado pela regulação de resultados, com efeitos relevantes sobre a coordenação intergovernamental e o desenho normativo das políticas

públicas. As premissas de comparação e avaliação variam conforme o setor analisado, refletindo peculiaridades próprias de cada política. As experiências brasileiras foram, ainda, comparadas às práticas de *benchmarking* adotadas nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Suíça, situando o modelo nacional em perspectiva internacional e evidenciar tanto suas singularidades quanto suas convergências.