



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

**FAGNER VASCONCELOS FRAGA**

**O DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS FISCAIS DO CAUC E O  
FINANCIAMENTO MUNICIPAL:  
UMA ANÁLISE SOBRE A BUROCRATIZAÇÃO DO SERVIÇO E O PRINCÍPIO DA  
EFICIÊNCIA**

Salvador  
2016

**FAGNER VASCONCELOS FRAGA**

**O DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS FISCAIS DO CAUC E O  
FINANCIAMENTO MUNICIPAL:  
UMA ANÁLISE SOBRE A BUROCRATIZAÇÃO DO SERVIÇO E O PRINCÍPIO DA  
EFICIÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador como requisito parcial para obtenção de título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. André Alves Portella.

Salvador  
2016

UCSal. Sistema de Bibliotecas.

F811Fraga, Fagner Vasconcelos.

O descumprimento dos requisitos fiscais do CAUC e o financiamento municipal: uma análise sobre a burocratização do serviço e o princípio da eficiência/ Fagner Vasconcelos Fraga. – Salvador, 2016.

117 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.  
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Prof. Dr. André Alves Portella.

1.Federalismo fiscal 2. Transferências intergovernamentais  
3. Autonomia financeira municipal 4. Serviço Auxiliar de Transferências Voluntárias (CAUC) 5. Burocracia 6.Princípio da eficiência. Título.

CDU 34:336.221.24

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**FAGNER VASCONCELOS FRAGA**

**“O DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS FISCAIS DO CAUC E O  
FINANCIAMENTO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE SOBRE A BUROCRATIZAÇÃO DO  
SERVIÇO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA”**

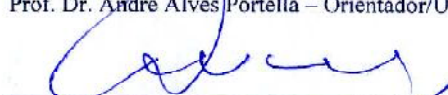
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas  
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 28 de junho de 2016.

Banca Examinadora:



Prof. Dr. André Alves Portella – Orientador/UCSal



Prof. Dr. Dirley da Cunha Junior – UCSal



Prof. Dr. Georges Louis Hage Humbert - UFBA

“O brasileiro é simples e confiante. A administração pública é que herdou do passado e entronizou em seus regulamentos a centralização, a desconfiança e a complicação. A presunção de desonestidade, além de absurda e injusta, atrasa e encarece a atividade privada e governamental”.

Helio Beltrão.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiro de tudo, agradeço a Deus por me iluminar em todos os momentos para o alcance dos meus objetivos.

Agradeço à minha família, presente em todas as horas.

Agradeço muito ao professor André Alves Portella, pela orientação séria e dedicada na condução do trabalho.

Agradeço aos membros da Banca do exame de qualificação, professores Ângela Borges e Georges Humbert, pela preciosa avaliação e imprescindíveis sugestões.

Agradeço, ao professor Dirley da Cunha Junior, por aceitar fazer parte da banca examinadora deste trabalho, bem como pelos ensinamentos que passou nas duas disciplinas ministradas.

Agradeço, ao professor Antônio Carlos Silva, pelos ensinamentos nas disciplinas ministradas e efetivo contributo na minha formação por meio das auspiciosas provocações científicas.

Ainda, agradeço a todos os professores, pelas aulas excelentes e lições tão importantes que me acompanham sempre.

Agradeço aos funcionários, pela atenção e presteza de sempre, responsáveis por tudo funcionar da melhor forma.

Agradeço a todos os colegas mestrado, que durante esta jornada compartilharam diversos momentos de estudo, elaboração de artigos, exame de qualificação e defesas. Em especial alusão a Antônio Pedro, Cristiano Lázaro e Vander Costa, presentes em todas as fases do estudo e que tornaram tudo isso possível.

Agradeço aos meus amigos e sócios do escritório Fraga e Moraes advogados associados, pelo apoio e incentivo, bem como pela compreensão nas ausências em alguns momentos.

## RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo apresentar o impacto que a burocracia decorrente do cumprimento dos requisitos fiscais exigidos no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) ocasiona nas receitas públicas municipais por constituir uma barreira na obtenção de recursos financeiros da União. Nesta senda, teve-se a preocupação em descrever como funciona esse serviço, suas características, o modo de funcionamento e os itens fiscais a serem atingidos pelos gestores públicos municipais como meio de obtenção dos repasses de recursos tributários oriundos da União. Para tanto, discorreu-se desde a formação do Estado Federal Brasileiro, as mudanças ocorridas com o advento da Constituição da República com ênfase na questão da promoção dos Municípios como ente federativo e suas consequências constitucionais, confrontando-se com o surgimento das normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram descritas as propostas do denominado CAUC, criado com o objetivo de explicitar se há cumprimento das condições legais para a efetivação das transferências governamentais voluntárias dos recursos federais, que tornaria mais célere a constatação da regularidade na comprovação dos requisitos fiscais previstos no ordenamento jurídico, sem necessidade de apresentação de documentos, em cada processo entre os entes públicos, o que trazia morosidade. Entretanto, a pesquisa apresentou e analisou as repercussões no âmbito das finanças municipais diante do fenômeno burocrático institucional incorporado no rigor da exigência de inúmeros requisitos fiscais que compõem o CAUC que terminam por impedir tais transferências aos municípios. Para o desenvolvimento deste trabalho utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa qualitativa no sentido de realizar estudo, comparações, construções e conclusões acerca da dependência financeira dos municípios pelos recursos financeiros da União e as consequências para a gestão pública municipal ensejando uma reflexão acerca da utilização do atual modelo das transferências voluntárias com necessária revisão sistemática com o fito de atingir o objetivo pelo qual foi criado.

**Palavras-chave:** Federalismo fiscal. Transferências intergovernamentais. Autonomia financeira municipal, Serviço Auxiliar de Transferências Voluntárias (CAUC). Burocracia. Princípio da eficiência.

## ABSTRACT

The current research aims at presenting the impact bureaucracy, which accrues from fulfilling fiscal requirements demanded by the Auxiliary Service of Information for Voluntary Transfers (ASIVT), causes to the municipal public funds as it constitutes a barrier for the obtainment of financial resources from the Union. In this pathway, there was concern about describing how this service works, its characteristics, the way it operates, and the fiscal items to be achieved by the municipal public managers as a way of obtaining tributary resource transfers that arise from the Union. This way, it was expatiated information about the formation of the Brazilian Federal Estate, the changes occurred after the advent of the Republic Constitution with emphasis on the issue of the promotion of Counties as federative entities and its constitutional consequences, in confrontation with the emergence of standards contained in the Fiscal Responsibility Law. ASIVT purposes were described, as it was created with the objective of expliciting if there is compliance with legal conditions for the effectiveness of the voluntary government transfers of federal funds, which would hasten the finding of regularity in attesting the expected fiscal requirements in the legal system, without the need of presenting documents, for every process between public entities, which brings an overall slowdown. Nevertheless, the research presented and analysed the effects in the municipal financial field in face of the bureaucratic institutional phenomenon incorporated to the stringency of the demand of numerous tax requirements which compose the ASIVT that end up preventing those transfers to the counties. In order to develop the present paper, it was utilized as a methodological resource the qualitative research in terms of performing a study, comparisons, constructions and conclusions regarding the budgeting dependency of counties on the Union financial resources and the consequences for the consecution of the local public policies occasioning a reflection about the use of the current model for voluntary transfers with the need of performing a systematic review with the aim of reaching the objective for which it was created.

**Keywords:**Fiscal federalism. Intergovernmental transfers. Municipal financial autonomy. Auxiliary Service of Information for Voluntary Transfers (ASIVT). Bureaucracy. Principle of efficiency.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Gráfico da arrecadação direta em 2014	51
Figura 2 -	Gráfico da receita disponível em 2014	51
Figura 3 -	Redução na transferência de recursos da União entre 2008 e 2012, devido à isenção de impostos compartilhados como IPI e IR, em reais	55
Figura 4 -	CAUC: Acesso ao serviço	67
Figura 5 -	CAUC: Seleção de opções	68
Figura 6 -	CAUC: Seleção dos Entes	68
Figura 7 -	CAUC: Seleção dos Requisitos	69
Figura 8 -	Gráfico sobre o atraso no pagamento de salários	100
Figura 9 -	Gráfico sobre os meses de salário em atraso	100
Figura 10 -	Gráfico sobre o atraso de pagamento de fornecedores	101
Figura 11 -	Gráfico sobre os meses em atraso no pagamento de fornecedores	101
Figura 12 -	Gráfico sobre o percentual gasto com pessoal na última folha de pagamento	102
Figura 13 -	Gráfico sobre a implantação plena do Piso Nacional do Magistério, inclusive com a obrigação de reservar 33,33% da carga horária de cada professor para horas-atividade	102
Figura 14 -	Gráfico sobre a avaliação do aumento do salário mínimo de 55,7% nos últimos cinco anos juntamente com o reajuste do piso do magistério de 78,6% se provocou desequilíbrio entre as contas e aumentaram as despesas de pessoal	103
Figura 15 -	Gráfico sobre os efeitos da crise na educação municipal	104
Figura 16 -	Gráfico sobre os efeitos da crise na saúde	105
Figura 17 -	Gráfico sobre as medidas adotadas pelos gestores municipais para amenizar os efeitos da crise	106

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Comparativo com as diferenças entre confederação e federação	22
Quadro 2 -	Abrangência da LRF	45
Quadro 3 -	Competência tributária dos municípios e do Distrito Federal	53
Quadro 4 -	Os Requisitos fiscais não contemplados no CAUC e suas comprovações documentais	70-71
Quadro 5 -	Os itens de Verificação do CAUC e a Legislação	75-80
Quadro 6 -	Requisitos Fiscais	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAUC	Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGM	Controladoria Geral do Município
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CND	Certidão Negativa Previdenciária
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COFIN	Comissão de Orçamento e Financiamento
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
DP	Despesas de Pessoal
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FEX	Fundo de Estímulo às Exportações
FGTS	Certidão quanto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação de Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações

IN	Instrução Normativa
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITIV	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Média e Alta Complexidade
NASF	Núcleo de Apoio ao Saúde da Família
PACS	Programa dos Agentes Comunitários de Saúde
PMAQ	Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SB	Saúde Bucal
SF	Saúde da Família
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SIOPS	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SISTN	Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

UPB

União dos Municípios da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>2</b>	<b>FORMAS DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO E A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO COM ESPECIAL REFERÊNCIA AO SEU IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO</b>	16
2.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO	16
2.2	A FORMA FEDERATIVA: INÍCIO E EVOLUÇÃO	18
2.3	ASPECTOS DO FEDERALISMO	22
2.4	A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	26
2.5	O MUNICÍPIO E O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS	28
2.6	O FEDERALISMO FISCAL	30
<b>3</b>	<b>A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS COM OS MUNICÍPIOS E SUA DEPENDÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS</b>	33
3.1	A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E OS MUNICÍPIOS	33
3.2	AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	38
3.3	A AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	39
3.4	A DEPENDÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO	50
<b>4</b>	<b>O MODELO BUROCRÁTICO DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO</b>	56
4.1	O SIGNIFICADO DA BUROCRACIA	56
4.2	O MODELO BUROCRÁTICO DE WEBER	57
4.3	AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA WEBERIANA NA VISÃO DE MERTON	62

<b>5</b>	<b>CARACTERÍSTICAS E PECULIARIDADES DO SERVIÇO AUXILIAR DE INFORMAÇÕES PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (CAUC) E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)</b>	<b>66</b>
5.1	O SIGNIFICADO E AS FINALIDADES DO CAUC	66
5.2	A ATUALIZAÇÃO DOS REGISTROS NO SISTEMA	72
5.3	AS EXIGÊNCIAS PARA A REALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO E A DESCRIÇÃO DOS ITENS DE VERIFICAÇÃO	74
<b>6</b>	<b>CAUC: ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS ENTAVES BUROCRÁTICOS DO SISTEMA PARA A GESTÃO MUNICIPAL</b>	<b>86</b>
6.1	OS IMPACTOS DA BUROCRACIA WEBERIANA E O EXCESSO DE FORMALISMO NO CAUC	86
6.2	A OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO FATOR PREPONDERANTE NA OBTENÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO	90
6.3	O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NA CONSECUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS LOCAIS	97
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>108</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>110</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A redefinição do papel dos municípios e do respectivo financiamento ocasionada pela descentralização federativa provoca um debate que envolve a gestão municipal e o cumprimento de requisitos fiscais. Principalmente após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em que o município sofrera uma profunda transformação, elevado a um novo patamar como entidade pública e colocado formalmente como integrante da federação brasileira, resultando em importantes impactos nas relações fiscais.

Por meio das referidas mudanças constitucionais, principalmente no que tange à autonomia financeira dos municípios, houve a ampliação da sua competência tributária e da responsabilidade na gestão fiscal para melhor alocação dos seus recursos por meio das normas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A autonomia financeira municipal decorre de fontes de receitas previstas na CF/88 para cumprimento das obrigações constitucionais e legais. Uma das fontes é a transferência voluntária de recursos pela União, mediante cumprimento de requisitos fiscais previstos na LRF e sistematizados por meio do serviço denominado CAUC.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar se a burocracia do CAUC dificulta o financiamento municipal e estabelecer um parâmetro com o princípio da eficiência, também utilizar na pesquisa os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar a organização político-administrativa do Estado federal brasileiro;
- b) verificar como ocorre a responsabilidade fiscal estatal;
- c) identificar as competências tributárias na CF/88 e os modelos de transferências de recursos governamentais;
- d) analisar a repartição das receitas tributárias com os municípios;
- e) identificar as características e peculiaridades do Cauc;
- f) verificar os entraves burocráticos do Cauc para a realização das transferências de recursos da união para os municípios.



Nesse sentido, pretende-se apontar e identificar os entraves burocráticos existentes no Cauc causados pela exigência da observância dos itens estabelecidos em lei para a efetivação de uma transferência voluntária.

A burocracia que envolve o Serviço Cauc enseja entraves para os gestores municipais brasileiros tendo em vista as dificuldades encontradas para atender com eficiência às exigências fiscais contidas no referido serviço implicando impactos danosos ao financiamento. Consequentemente, sem recursos financeiros suficientes para implantar as políticas sociais, diante da ausência do efetivo cumprimento dos requisitos, cuja regularidade se torna indispensável para o recebimento dos recursos federais que possibilitam promover uma gestão municipal de forma eficiente.

O trabalho focou na apresentação do Serviço Cauc, sua finalidade, estrutura, exigências legais e modus operandi. Entretanto, foi necessário discorrer acerca de alguns assuntos jurídicos do Direito Financeiro para melhor compreensão do problema proposto na presente dissertação e nas normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, sob a perspectiva do orçamento da União, ente que mais arrecada e a relação de dependência dos demais entes subnacionais de repasses de valores do ente mencionado.

Na seção 2, foram feitos alguns comentários sobre o Estado, a forma federativa com apontamento das diferenças e características da Confederação e da Federação e seus aspectos; sobre a organização político-administrativa do Brasil, sob a perspectiva municipalista no federalismo fiscal e o sistema de transferências.

Na seção 3, foram descritas noções sobre a repartição das receitas tributárias com os municípios e de que maneira influenciou no modelo de financiamento dos entes municipais, sobretudo diante da importância das transferências intergovernamentais de recursos entre os entes federados para atingir o tão cobiçado equilíbrio financeiro, introduzindo ao debate a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na seção 4, fora estabelecida uma relação entre o modelo burocrático de organização da administração do estado e a relação com os entraves relacionados às transferências voluntárias da União por meio do serviço CAUC.

Na seção 5, foi construída no intuito de apresentar as características e peculiaridades do CAUC, descrevendo uma visão geral do sistema, a maneira com

atualiza os registros, a descrição dos itens de verificação a serem observados e como se faz a inclusão e exclusão dos órgãos ou entidades e exigências para realização de transferências voluntárias.

A seção 6 foi dedicada à demonstração dos entraves burocráticos do CAUC para a gestão municipal e a importância da observância do princípio da eficiência, para viabilizar obtenção recursos financeiros por meio de transferências voluntárias.

Por fim, termina-se a dissertação com as considerações finais sobre o tema e o resultado almejado com a pesquisa.

## **2 AS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO E A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO COM ESPECIAL REFERÊNCIA AO SEU IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

### **2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO**

Impede trazer a concepção que o Estado unitário se caracteriza por possuir um governo único, não existindo divisões internas. De modo que se organiza por meio de centralização de caráter puro com absoluta centralização do poder; ou descentralizado administrativamente a execução das decisões políticas é descentralizada e Estado unitário com descentralização política e administrativa, modelo adotado por países europeus a exemplo de Espanha, França e Inglaterra.

Salientando que a forma unitária apesar da centralização de poder traz em sua estrutura uma certa descentralização na estrutura do governo no que tange ao aspecto político-administrativo.

Contextoqueremete

às considerações sobre esta forma de estado, neste sentido enquanto ordenação cuja finalidade específica é a regulamentação das relações sociais entre os membros de uma população em certo território. Sob o enfoque jurídico, o Estado pode ser percebido como uma ordem com finalidade, que se realiza através do bem comum do povo em determinado território. Nesse sentido, ao tratar do tema, Kelsen (200, p. 300 apud MOURA, 2009, p. 11) afirma que “o Estado é uma ordem jurídica. Os seus elementos, o território e o povo, são as esferas territorial e pessoal de validade dessa ordem.”

Consoante explanação de Dallari (2001, p. 44), o Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. Bem assim, consiste em instituição responsável pela organização e pelo controle social, é a personificação de uma ordem jurídica, válida em um determinado espaço territorial.

[...] destina-se à assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem

interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Este, inclusive, é o conjunto de finalidades constante no Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, ou seja, é o que prevê o enunciado solene do espírito da Carta Magna brasileira, do seu conteúdo ideológico e do pensamento que orientou os trabalhos da assembleia nacional constituinte.

Com efeito, para que uma extensão territorial seja considerada como Estado, em sentido estrito, é necessária a presença de três elementos formadores, considerados como essenciais: território, povo e soberania. A ausência de um dos elementos acarretará a descaracterização do território como Estado. Neste sentido, Carvalho (2010, p. 14-15 apud LUCENA, 2013, p. 20) elucida brevemente o que vem a ser o povo:

Povo: todas as pessoas que estão conectadas ao Estado por intermédio de sua cidadania e que se sujeitam à ordem jurídica;  
Território: área na qual essa ordem jurídica exerce sua atuação;  
Soberania: poder exercido pelo Estado em relação ao seu povo e no trato com os demais Estados;  
Finalidade: objetivos traçados pelo Estado em prol do bem comum de seu povo.

A relação que existe entre os elementos constitutivos acima citados configura a forma de Estado. A forma é a composição do Estado, a estrutura do poder, a unidade, distribuição de competências no território estatal, sendo também a modo com o qual o poder político se encontra distribuído em função do território.

Cumprido elucidar, ao seu turno, a definição de Miranda (2002, p. 28), em que a forma atua como o:

[...] modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político). As formas de governo dizem respeito à estrutura do poder no Estado – poder político uno ou associação de poderes [...] O problema da forma de Estado concerne o número de aparelhos governamentais e, se há vários, as suas relações; diz respeito à extensão humana da sua competência, à estrutura constitucional da própria colectividade, à sua unidade ou à sua divisão para efeito do poder governamental.

Assim, diante da construção histórico-política alumiada, bem como dos fatores constitutivos de um Estado – como seu processo histórico de construção; sua dimensão territorial; a busca de um grau ótimo de eficiência na alocação de recursos públicos e na prestação de serviços; busca por maior ou menor

participação da população na tomada de decisões –, em contraposição ao modelo organizacional simples ou unitário, consagra-se a Federação, como modelo principal de formação de Estado complexo.

Sahid Maluf define o Estado como sendo uma instituição sócio-jurídica organizada para servir à comunidade nacional, cuja finalidade consiste em promover a concretização dos ideais nacionais de paz, segurança e prosperidade. E uma vez que é a própria nação politicamente organizada, representa o órgão normativo e disciplinador dos elementos sociais e seus fins são os da comunidade nacional.

E assim o define: [...] O Estado é meio pelo qual a nação procura atingir seus fins. Não pode, pois, possuir fins outros que não sejam os da nação, que lhe dá causa, que determina a sua organização e que traça as diretrizes de sua atividade. (MALUF, 2011, p. 335).

Constituído, essencialmente, pela pluralidade de sistemas de funções e órgãos, onde a descentralização atua como meio equânime de ponderação face aos centros de decisões políticas, a forma de Estado Federativa se justifica sobremaneira em países muito extensos, em que pontos afastados do poder central seriam muito prejudicados.

## 2.2 A FORMA FEDERATIVA: INÍCIO E EVOLUÇÃO

Sendo assim, a forma federativa de Estado teve sua origem nos Estados Unidos da América (EUA) em 1787, em que pese algumas divergências doutrinárias. É o que Lopes Filho (2012, p. 17-18):

É comum se mencionar ainda como antecedente histórico do federalismo, na Idade Média, a Confederação Helvética pactuada em 1291 por quatro cantões suíços para a defesa externa. Já na Idade Moderna, se apontam (sic) as Províncias Unidas dos Países Baixos ocorrida em 1579 e que deram origem a atual Holanda. Entretanto, ainda nessas, se verificam (sic) características próprias de uma confederação e não de uma federação. Coube aos norte-americanos reunidos em convenção na Filadélfia no ano de 1787 idealizar o Estado Federal em uma versão autônoma que atualmente se denomina de clássica.

Aduz ainda o autor que esse fato foi uma resposta dada às dificuldades enfrentadas no período pelas treze colônias inglesas na América após a independência conquistada pela guerra; pois, afirma que o modelo confederativo até

então vigente, no qual cada ex-colônia assegurava sua própria soberania, resultara em um ente central débil e com poucos recursos em um grande território com demasiada demanda.

Nesse sentido, asseveram Mendes e Branco (2015, p. 813) que as antigas colônias britânicas criaram uma confederação por meio de um tratado internacional no intuito de garantir a independência até então conquistada e:

Cada unidade componente da confederação retinha a sua soberania, o eu enfraquecia o pacto. As deliberações dos Estado Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas e havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para a atividades comuns. Além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispondo, apenas, para os Estados. Com isso não podia impor tributos, ficando na dependência da intermediação dos Estados confederados. As deliberações do Congresso, na prática, acabavam por ter a eficácia de meras recomendações. Não havia, tampouco, um tribunal supremo, que unificasse a interpretação do direito comum aos Estados ou eu resolvesse juridicamente diferenças entre eles.

Dessa forma, pontuam os autores, uma vez que a confederação estava debilitada e já não atendia às necessidades governamentais eficientemente no território recém-libertado teve o propósito de aprimorar a união entre os Estados que redundou na original fórmula federativa, inscrita pela Convenção de Filadélfia de 1787 na Constituição elaborada, de acordo com o propósito constante no preâmbulo da Carta, em que se lê: 'nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita [...].

Assim, resta clara a afirmação que a história da formação do Estado Federal teve suas primeiras linhas traçadas, bem definidas e com propósitos específicos nos EUA por meio da Constituição de 1787 e como consequência de um pacto federativo firmado numa Carta rígida e escrita.

Ante o exposto, importante observar este marco do constitucionalismo, assente na passagem da Confederação à Federação, em que as antigas 13 colônias inglesas da América do Norte deixaram de ser confederadas, para formar uma união mais estável, um laço mais justo, um pacto mais duradouro.

Neste contexto, é a lição de Dallari (1986, p. 7) em que o jurista apresenta a ressalva de que:

[...] apesar de alguns autores enxergarem certos exemplos de “federações” na Antiguidade, na Idade Média ou nos primeiros séculos da Era Moderna, essas seriam apenas alianças temporárias, com objetivos limitados, não chegando a uma submissão total e permanente dos aliados a uma Constituição comum, sob um governo composto por todos e com autoridade plena, máxima e irrecusável sobre todos.

Assim, entende-se o Estado federal, propriamente dito, como o criado pelos norte-americanos no final do século XVIII.

Ainda sobre a confederação norte-americana, esta aparentava solidez e perenidade, entretanto, a realidade descortinava-se diferente, diante da dificuldade enfrentada pelo governo central e, residia no provisionamento de recursos, pois os Estados integrantes desprezavam sua autoridade, exerciam sua soberania com intuito de ratificação da liberdade, independência e ainda, sob o temor da possibilidade de dissolução do vínculo confederativo pelo direito de secessão dos Estados.

[...] os laços confederativos não trouxeram a estabilidade desejada. Os Estados recém independentes ainda estavam muito arraigados às ideias de liberdade, independência e soberania, inviabilizando um governo central que operasse da maneira mais efetiva. O consenso político era algo difícil de obter; em razão das diferenças que separavam algumas colônias, tanto no tempo de formação, quanto na diversidade do solo, do clima, do contingente populacional e da extensão territorial. Os interesses econômicos, a geopolítica, a rivalidade já iniciada entre Norte e Sul frutificavam governos independentes, com órgãos de representação bem definidos, levando a uma tendência separatista. (REVERBEL, 2012, p. 72).

A referida confederação perdurou até 1787, em detrimento de distorções e conflitos, contudo, os Estados confederados, em importante convenção, buscaram encontrar as soluções necessárias.

Assim, sob os auspícios contributos de Alexandre Hamilton, James Madison e Jonh Jay, que foram compilados na obra “O Federalista”, exurgindo a proposta de um governo central forte que levaria os componentes a uma submissão a ordem comum, consistindo na substituição da confederação de Estados, até então soberanos, por uma federação de Estados, autônomos, sob o manto de uma constituição escrita e rígida.

Na formação da federação norte-americana, os Estados então soberanos, abdicaram de suas soberanias, em favor do novo Estado criado a partir da União, porém mantiveram-se titulares de ampla autonomia política. Essa federação, quanto à sua formação, é considerada como centrípeta ou por agregação, tendo em vista

que originada a partir de um sentimento ou força central que agregou e uniu vários Estados em torno de um propósito destinado à organização de uma nova forma de Estado, o Estado Federal.

Há três critérios de classificação para definir uma federação centrípeta ou centrífuga.

A primeira classificação considera a realidade interna de uma federação, que é o de submeter a questão, como você distribuir responsabilidades e competências entre a União e os Estados-Membros. Assim, se uma federação concentra poderes e responsabilidades no seio da União, é mais centralizada e é chamada centrípeta. Se uma federação afastado pelas habilidades e poderes, dando mais autonomia aos Estados-Membros, é mais descentralizada e é chamada de rotação.

Por seu lado, a segunda classificação não leva em conta a situação interna de cada federação, mas, sim, do momento histórico que levou à formação do Estado federal. Na verdade, se uma federação originada através do trabalho de vários estados soberanos que transferiram a sua soberania para formar um estado federal, esta federação é considerado centrípeta, como, por exemplo, para o norte-americano. Se uma federação originada de um Estado unitário que se dissolveu, conferindo autonomia aos Estados-Membros, esta federação é centrífuga, como a experiência brasileira. (SOARES, 2013, p. 309-310, tradução nossa).

Dessa forma, resta patente que o estudo da origem e evolução do federalismo nos Estados unidos constitui um exemplo por excelência de estado federal. Coadunando com esse entendimento, Bonavides (2012, p. 519) revela a importância do seu estudo:

A compreensão da Constituição de Filadélfia como sistema de valores e corpo de princípios e diretrizes básicas tem concorrido eficazmente a fazer dela esse monumento de perpetuidade política, esse símbolo de permanência formal que em breve estará atravessando dois séculos de existência. Os Estados Unidos são, enfim, a única forma presidencial de governo conhecida que jamais sofreu um golpe de Estado ou um arranhão à integridade estrutural dos poderes constitucionais.

Outro ponto importante a ser levantado diz respeito aos conceitos de soberania e autonomia que muito se tem referido até então e que se distinguem juridicamente, como aduz Bastos (2002, p. 284):

Soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder



que não encontra nenhum outro acima dela na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna. Autonomia, por outro lado, é a margem de discricão de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estados-Membros são autônomos, ou que os municípios são autônomos: ambos atuam dentro um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição.

Portanto, verifica-se que o conceito da autonomia é ponto crucial na configuração do Estado federal. Assim, aos estados e municípios pressupõem-se uma margem de liberdade para atender às necessidades públicas em conformidade com as competências fixadas pela Carta Magna.

Segue um quadro comparativo com as diferenças entre confederação e federação:

<b>Confederação</b>	<b>Federação</b>
União de Direito Internacional.	União de Direito Constitucional.
Manutenção da soberania dos confederados.	Perda da soberania e existência de autonomia constitucionalmente limitada.
Personalidade jurídica internacional para cada ente confederado como decorrência da persistência da soberania.	Representação internacional de todos os entes federados apenas pelo ente central.
Direito de secessão.	Inexistência do direito de secessão por ser considerado ilícito constitucional.
Possibilidade de o ente central legislar apenas para os estados confederados e não diretamente para os cidadãos.	Possibilidade de legislação nacional para cidadãos e entes federados, além de uma legislação tipicamente federal para a própria união federal, ente novo surgido com a federação.
Os cidadãos são nacionais dos respectivos estados confederados.	Todos possuem a mesma nacionalidade do estado federal.
O ente central da confederação é composto apenas por um congresso que delibera segundo a regra da unanimidade diplomática.	A união federal possui Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo que o primeiro labora segundo as normas de maioria parlamentar.

Quadro 1 – Comparativo com as diferenças entre confederação e federação.

**Fonte:** Lopes Filho (2012, p. 23).

Descritas as primeiras noções do surgimento do federalismo e demonstradas as diferenças entre a confederação e a federação, ressaltam-se as características da federação para melhor entendimento do tema e prosseguir com o tópico seguinte: descentralização política; repartição de competência; constituição rígida como base jurídica; inexistência do direito de secessão; soberania do Estado federal;

intervenção; auto-organização dos estados-membros; guardião da constituição; repartição de receitas.

### 2.3 ASPECTOS DO FEDERALISMO

Os aspectos principais do federalismo formam uma integralidade, em que os estados-membros são dotados de poder constituinte derivado e participam na formação da vontade da federação, já que possuem representatividade junto ao governo central. Tudo isto, além de possuírem governo efetivo local, onde os representantes estão presentes no cotidiano da população e a percepção das necessidades locais é mais rápida e prática, de modo a tornar efetiva a garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

Nesta senda, é essencial anotar que o papel primordial do federalismo é o de organizar o aparelho jurídico-administrativo em um Estado, de modo a consolidar, de modo eficiente e eficaz, à prestação de serviços públicos para que se cumpra suas finalidades em todos os âmbitos e, assim, concretizar a busca pelo bem comum do povo.

De outro turno, conquanto as doutrinas jurídico-constitucionais e a própria ciência política ainda enfrentem dificuldades em oferecer um conceito universalmente aceito sobre federação, relativamente quanto à partilha de poder e às questões organizativas, é certo que a federação é um modelo constitucional de Estado que se apresenta como um conjunto de entes jurídico-políticos autônomos, descentralizados, que se articulam, mediante um pacto ou uma aliança, em torno de aspirações ideais e objetivos comuns - aqui ratificam-se, também, os ideais primórdios do federalismo, notadamente, o alcance do bem comum, este concretizado pela garantia dos direitos fundamentais.

É a unidade na pluralidade, garantida pela autonomia, auto-organização, indissolubilidade do vínculo, repartição de competência e de recursos públicos para financiamento dos seus serviços. Assim, assevera Cunha Jr. (2014, p. 388, grifo do autor):

O Princípio Federativo define a forma de Estado. Federação é a própria forma de Estado, que se constitui a partir de uma união indissolúvel de organizações políticas autônomas, instituída por uma Constituição rígida (a Constituição Federal), com o fim de criar um novo Estado (o Estado

Federal). A esse propósito, as coletividades reunidas (Estados Federados), sem perderem suas personalidades jurídicas, despedem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício do todo (Estados Federal). A mais relevante delas é a soberania. Federação, etimologicamente, vem de *foedus*, *foederis*, significando aliança, pacto, união, uma vez que é da aliança entre Estados que ela nasce. O Estado Federal – resultado dessa aliança – é soberano para o Direito Internacional, ao passo que os Estados federados ou membros são autônomos para o Direito Interno.

Aqui, cumpre salientar que a ideia de federação, igualmente a de Estado, correlaciona-se com a noção de território, que é o limite espacial dentro do qual é exercido, soberanamente, de modo efetivo e exclusivo, o poder de império sobre pessoas e bens. No entanto, para o perfeito delineamento conceitual de Federação, faz-se necessário atingir-se a ideia de descentralização política dentro desse mesmo território. Tal arranjo é entendido, no presente contexto, como a retirada de competências de um centro, para conferi-las a outros, de modo a dotá-los de autonomia.

Por isso mesmo, pode-se dizer que, no Estado Federal, há uma ordem jurídica total (o Estado Federal), composta por várias ordens jurídicas parciais locais (estados-membros e municípios) e pela ordem jurídica parcial central (federação). A União, pessoa jurídica de direito público, corresponde à ordem jurídica central subordinada à ordem jurídica total.

Nesta conjuntura regida pela Constituição e formada pela aliança político-institucional das ordens jurídicas parciais, o que se deseja é harmonizar a existência de uma nação autônoma, por meio da divisão de competências, onde todos os entes federados possam exercer, em condições de igualdade, o poder político.

Bandeira de Mello (1937, p. 128 apud LEBRÃO, 2010, p. 21) afirma que o Estado federal é um “Estado descentralizado por via de Constituição rígida, em que os Estados federados são coletividades administrativas e constitucionalmente autônomas, e participam sempre, com maior ou menos extensão, nas liberações da União.” Enquanto isso, Conti (2001, p. 5 apud LEBRÃO, 2010, p. 21) complementa afirmando que o Estado federal é:

[...] composto por uma agregação de Estados-membros, estando esta estrutura delimitada constitucionalmente, na qual asseguram poderes autônomos a essas entidades, havendo uma participação delas no poder central por meio da câmara que os represente.

Sendo assim, descortina-se que o surgimento da federação está associado à ideia de que a separação para ideal de liberdade e bem comum, ao tempo que um estágio de transição na busca do equilíbrio entre a liberdade dos componentes e o Estado central.

Torna-se, portanto, fundamental refletir sobre eventuais distorções sobre o atual modelo de Estado Brasileiro, face uma centralização de poderes e competências que trazem consequências na autonomia financeira dos entes municipais.

A discussão sobre as consequências para os entes municipais no contexto atual prescinde realizar esboço histórico até a formação deste modelo por meio da evolução e das diferentes matizes desta forma de Estado.

Com efeito, inicia-se o referido resgate a partir da Era Moderna na qual a centralização política do poder passou a se consolidar nas mãos da monarquia, que o concentrava, em caráter físico, unilateral, centralizado e autônomo, com o objetivo primordial de se dirimir a complexidade feudal. Dessa forma, a quase totalidade das funções antes exercidas pelos senhores feudais – vale dizer, função governativa, função executiva, função judicial, função administrativa, dentre outras – passariam à governança do monarca. (REVERBEL, 2012, p. 70-71). Em seguimento desta construção histórica e em harmonia com a unanimidade dos estudiosos, acerca da evolução histórica do Estado, Santos (2010) afirma que:

O resultado desse longo e complexo processo foi o surgimento dos Estados nacionais, nos quais o poder político era exercido de modo uniforme sobre vasta extensão territorial. Assim, os reis se tornaram capazes de impor sistemas normativos unificados sobre vastas extensões territoriais, o que tornou necessária a criação de diversos órgãos estatais que assegurassem a aplicação do direito tais como a magistratura e a polícia.

No entanto, à medida que a sociedade evoluía, esta organização de Estado ganhava fortes críticas, onde os riscos do poder centralizado eram apontados constantemente, o que trouxe a importância do debate sobre a federação enquanto melhor perspectiva para a concepção de Estado.

Com o desenvolvimento desta temática e ao aludir sobre as repúblicas que proveem à sua segurança, Montesquieu (2000, p. 130) menciona federar as repúblicas, nos seguintes termos:

Se uma república for pequena, ela será destruída por uma força estrangeira; se for grande, será destruída por um vício interior.

Este duplo inconveniente infecta, igualmente, as democracias e as aristocracias, sejam elas boas ou más. O mal está na própria coisa; não há nenhuma forma que possa remediar.

Assim, parecia muito provável que os homens fossem afinal obrigados a viver sob o governo de um só, se não tivessem imaginado uma forma de constituição que possui todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia. Estou referindo-me à república federativa.

Esta forma de governo é uma convenção segundo a qual vários Corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar. É uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela. [...]

Este tipo de república, capaz de resistir à força externa, pode manter-se em sua grandeza sem que o interior se corrompa: a forma desta sociedade previne todos os inconvenientes.

Aquele que pretendesse usurpar não poderia ser igualmente aceito em todos os Estados confederados. Se se tornasse poderoso demais em um deles, alarmaria todos os outros; se subjugasse uma parte, aquela que ficasse livre ainda poderia resistir-lhe com forças independentes daquelas que ele teria usurpado e derrotá-la antes que tivesse terminado de se estabelecer. [...]

Composto por repúblicas, goza da excelência do governo interior de cada uma; e, quanto ao exterior, possui, pela força da associação, todas as vantagens das grandes monarquias.

Importante análise fora realizada por Aron (2003, p. 31), ao tratar da república federativa como forma organizacional dos Estados, a partir dos seguintes aspectos:

[...] 1. Aquele que pretende usurpar seu poder não seria aceito pelos demais Estados confederados, ou, ainda, repellido pelas repúblicas-membros; 2. Se uma república se tornasse muito poderosa, chamaria rapidamente a atenção das demais, evitando tal mal, ou controlando a sua expansão; 3. Se uma república subjugasse outra parte, as demais partes livres poderiam resistir-lhe e derrotá-la, antes mesmo que tivesse terminado de se estabelecer; 4. Se abusos se introduzirem em uma parte, poderão ser corrigidos pelas partes sãs; 5. O pericimento de um lado, não necessariamente pereceria o outro; 6. A Confederação pode ser dissolvida, e os confederados permanecerão soberanos; 7. Os associados teriam uma proporcionalidade no exercício do poder, influenciando na qualidade dos votos, no sufrágio, na eleição dos juizes e dos magistrados, demonstrando, claramente, um tratamento diferenciado às repúblicas maiores e às menores, segundo um critério de proporcionalidade; e 8. O consentimento mútuo como requisito necessário à aliança das repúblicas.

Em que pese Montesquieu (2000, p. 130) ter desenvolvido a teoria da república federativa, a teoria do Estado e do Direito Constitucional continuaram interpretando por muito tempo o federalismo a partir do exemplo constitucional norte-americano.

## 2.4 A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Cada país, ao adotar a forma de Estado Federal ele a faz no intuito de satisfazer às suas necessidades próprias; razão pela qual, o constituinte brasileiro amoldou as necessidades brasileiras aos traços comuns do Estado federal e dispôs os entes da Federação da forma a seguir explicitada.

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, conforme disposto no artigo 18 da Constituição a União, os Estados-membros, os municípios e o Distrito Federal. Como se vê, o constituinte quis destacar os componentes do Estado Federal. Mendes e Branco (2015, p. 818) ensinam um conceito abrangente de Estado federal:

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação.

Dessa forma, tais entes federados apresentam características que os identificam individualmente e também os colocam em patamares de semelhança, como por exemplo: o fato de todos serem autônomos, pois agregam a autolegislação, autogoverno, autoadministração e auto-organização.

A União, no seu caráter interno, é a pessoa jurídica de direito público. Internacionalmente a União representa a República Federativa do Brasil.

As competências administrativas comuns da União são aquelas destinadas também aos outros entes da federação; são normas que estabelecem a cooperação

entre os eles visando um equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Como por exemplo: salvaguardar às leis; às instituições democráticas; promover a assistência pública; acesso à educação; à cultura.

Já as competências administrativas exclusivas da União são marcadas pela indelegabilidade, ou seja, suas funções únicas e exclusivas tais como: fazer parte de organizações internacionais; fiscalizar e autorizar a produção e comercialização de material bélico; emitir moeda; estabelecer relações com Estados estrangeiros.

No que tange às competências legislativas, elas podem ser privativas ou concorrentes. A competência privativa é aquela que atribui à União a possibilidade de, mediante lei complementar, imputar aos Estados e ao Distrito Federal a autorização para legislar sobre matérias específicas.

As competências legislativas concorrentes são aquelas em que a União, o Distrito Federal e os Estados legislam sobre uma mesma matéria, mas em específico a União deve se ater a estabelecer normas gerais, ao passo que o Distrito federal e os Estados ficam compelidos em editar as normas suplementares a essas normas gerais.

Os Estados-membros apresentam-se como pessoas jurídicas de direito público interno. Podem subdividir-se, incorporar-se ou desmembrar-se entre si para se anexarem a outros, ou criarem novos Estados. Esse movimento deve ser acompanhado e autorizado diretamente pela população, através de plebiscito e do Congresso Nacional, por lei complementar.

As competências administrativas exclusivas dos Estados são aquelas que advêm de um eventual resíduo, ou seja, competências que não são atribuídas aos outros entes da federação.

As competências administrativas comuns são equivalentes a todos os entes da federação.

As competências legislativas do Estado podem ser delegadas, concorrente ou reservada. A competência legislativa delegada é aquela cuja União, mediante lei complementar, permite que o Estado trate de matérias que são de responsabilidade da própria União. A concorrente é aquela cujo Estado, juntamente com a União e o Distrito Federal, legislam sobre matéria que é de interesse de ambos. A legislativa

reservada é aquela que permite ao Estado legisla sobre matéria de seu interesse, desde que não seja vedado pela Constituição Federal.

A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio da simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.

O princípio da simetria serve, sobretudo, de fundamento para que se declarem inválidas leis estaduais que resultam de projeto apresentado sem observância do sistema federal de reserva de iniciativa. São diversos os casos de declaração de inconstitucionalidade de diplomas normativos locais por vício dessa ordem. Se a Constituição do Estado não pode dispensar a observância das regras de reserva de iniciativa dispostas no plano federal, com maior razão será válida a lei estadual que concretize o procedimento censurável. (MENDES; BRANCO, 2015, p. 831).

Portanto, ao exercer a competência legislativa que lhe é outorgada, em consonância está com o objetivo do constituinte, tendo em vista que visava prestigiar os entes subnacionais, cuja autonomia fora extirpada em momento histórico anterior caracterizado pelo regime ditatorial.

## 2.5 O MUNICÍPIO E O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS

Já os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno. Mendes e Branco (2015, p. 834, grifo do autor) chamam a atenção sobre a posição dos Municípios como integrante da Federação:

Muitos sustentam que, a partir da Constituição de 1988, os Municípios passaram a gozar do *status* de integrantes da Federação, uma vez que, agora, além de autonomia, contando com Executivo e Legislativo próprios, contam também com o poder de auto-organização, por meio de lei orgânica (art. 29). É tido como definitivo para corroborar essa tese o artigo inaugural da Carta em vigor, em que se afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Embora essa corrente receba adesões significativas, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre



entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide.

As competências legislativas do município se dão na forma exclusiva ou suplementar. A exclusiva, como o próprio nome diz, é aquela que o próprio município desenvolve observando assuntos de relevância e de interesse da população, é fato que para que essa legislação possa ser legítima não pode ferir nenhum ordenamento constitucional.

A competência legislativa suplementar é desenvolvida baseada no auxílio, na suplementação, da legislação federal e estadual no que couber e quando for necessário.

As competências administrativas podem ser comuns ou privativas. A comum é a mesma atribuída aos outros entes federativos. Já as privativas são aquelas que se referem ao interesse local, devem ser detalhadas na Lei Orgânica Municipal, como por exemplo: limpeza urbana, cemitérios, abatedouros, licença para localização e funcionamento de estabelecimentos e etc.

O Distrito Federal não pode ser subdividido em municípios. Possui apenas competência administrativa comum, ou seja, as competências que também devem ser observadas pelos demais entes. Sua autonomia é parcialmente tutelada pela União.

A competência legislativa é cumulativa do Estado e dos municípios, ou seja, tudo o que foi tratado a respeito do Estado aplica-se ao Distrito Federal, do mesmo modo, tudo o que foi tratado em relação ao município no sentido de competência de legislar, também se aplica ao Distrito Federal.

Portanto, as competências têm o que se denomina de “princípio da predominância do interesse”, ou seja, à União são atribuídas matérias de interesse geral, já aos Estados são atribuídas matérias de interesse regional; e cabe aos municípios tratarem de assuntos de interesse local.

O que se almeja é a cooperação entre os membros da federação buscando a realização de interesses nacionais. Essa cooperação pode se dar por meio da definição de políticas públicas estabelecendo metas, planos e diretrizes que permitam uma atuação equilibrada, conforme a atribuição de cada um dos entes da federação.

Para se alcançar essa finalidade o constituinte de 1988 promoveu uma significativa descentralização de recursos, todavia, sem a preocupação de redistribuir, simultaneamente, os encargos executivos. Em resposta ao desequilíbrio fiscal que a Constituição lhe outorgou, a União lançou mão da criação e majoração da alíquota de tributos não partilhados, sobretudo de contribuições sociais.

Impende refletir, acerca de eventuais restrições fiscais sofridas pelos governos subnacionais, por via de consequência, sob a perspectiva do governo central e recursos transferidos a título de auxílio/subsídio financeiro a estados e municípios enquanto incremento marginal na participação destes entes na arrecadação federal. Por outro lado, há que se repensar se as restrições fiscais têm se colocado como um sério entrave ao avanço das discussões sobre a reforma tributária.

## 2.6 O FEDERALISMO FISCAL

Nesta senda atual o federalismo fiscal, ramo da ciência tributária que busca estudar a repartição fiscal e de competências entre as diferentes esferas dentro de um governo. É entendido como o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos. Isto remete para as relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais.

Por outros termos, o federalismo fiscal, em particular, é o modo pelo qual são distribuídos os encargos e as receitas entre os entes federados, por meio das atribuições de competências, tributos, distribuição intergovernamental de gasto público, transferências intergovernamentais, dentre outros procedimentos, com a finalidade de cumprir as incumbências previamente designadas na Constituição, buscando sempre a melhor alocação e maximização da eficiência da arrecadação de recursos para os governos, além da melhor oferta de bens e serviços públicos ofertados à população de uma forma geral.

É um sistema de equalização entre competências exclusivas, atribuições funcionais e distribuição de recursos financeiros para a realização de serviços públicos e de toda atividade estatal no território da federação.

Com melhores palavras, Oliveira (2000, p. 28) ilustra que:

No federalismo fiscal, como são chamadas as relações de distribuição de receitas e atribuições no regime federativo, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhes são exigidas. Desta maneira se caracteriza a necessidade da existência de uma estrutura capaz de gerar um efeito distributivo entre os grupos que fazem parte da federação, além de um agente intermediador capaz de evitar possíveis atritos entre os membros federados.

Outrossim, no mesmo sentido comenta Oliveira (2013, p. 49-50):

O federalismo fiscal significa a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhes meios para atendimento de seus fins. Não só de tributos, no entanto, mas também das receitas não-tributárias, como as decorrentes da exploração de seu patrimônio (preço), da prestação de serviços através de concessão ou da partilha de produto da produção de energia elétrica e da produção mineral e da produção mineral, na forma do §1º do art. 20 da Constituição.

Continua seu pensamento afirmando que é feito um bolo arrecadatário, destinando-se os meios para que o Estado cumpra suas finalidades, possibilitando atender aos serviços públicos, exemplificando: com o exercício do poder de polícia, com a intervenção no domínio econômico, com gastos com pessoal, entre outros.

Diz-se federalismo, pois o modelo político institucional adotado requer a forma federal, já a denominação fiscal enseja metas a serem cumpridas no aludido sistema, que por sua vez, dependem de obtenção de recursos, que são garantidos e obtidos através das competências tributárias e repartição de receitas.

Dessa forma, clama pela atenção ao atendimento dos critérios para a distribuição dos recursos financeiros aos entes federativos para se obter um equilíbrio no pacto federativo firmado Oliveira (2013, p. 50):

Ao celebrar-se o pacto federativo através da elaboração do pacto político que é a Constituição, deve haver o sopesar das necessidades de cada ente autônomo e os recursos previstos no texto. Se não houver compatibilidade, o pacto é vesgo. Se não se estabelecer razoabilidade entre fins e meios,

perecem as soluções democráticas, criando-se odiosa estrutura de dominação dos entes maiores sobre os menores. Deixando-se de atender a critérios equitativos na distribuição de recursos, instaura-se desequilíbrio repugnante entre os centros federativos de poder. Logo, urge que as limitações ao poder de tributar não tornem exangues as fontes dos Municípios e Estados, nem se instituem mecanismos de imunidades de tal ordem que atinjam somente as esferas menores da federação.

Portanto, torna-se evidente a importância do equilíbrio e bom senso na repartição das receitas tributárias entre os entes federativos para que os entes menores obtenham recursos suficientes para atender as suas necessidades públicas locais.

### **3 A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS COM OS MUNICÍPIOS E SUA DEPENDÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS**

#### **3.1 A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E OS MUNICÍPIOS**

A maior e principal fonte de arrecadação de receitas pelo Estado são advindas dos tributos, portanto, essenciais para o financiamento das políticas públicas. Por esta razão, o Estado em decorrência de sua soberania, procede a retirada de seus súditos uma porção de suas riquezas para a consecução de seus fins, pela primazia do bem-estar geral em detrimento das relações privadas econômicas e de comércio, bem como dos bens particulares.

Sendo assim, por meio da CF/88 atribui-se a competência tributária dada aos entes políticos para instituição de tributos, ressaltando que cada ente só pode instituir os tributos já discriminados pela Constituição, o que se relaciona com as competências legislativas, e, portanto, os entes federados podem instituir normas para cobrar tributos de sua alçada.

O que se evidencia apesar da existência de repartição de competências para se arrecadar tributos entre os entes federados, é o desequilíbrio entre as competências e os recursos de cada ente, haja vista que proporcionalmente o ente central acaba arrecadando de forma muito maior que os demais, o que implica no aparecimento de dificuldades para os entes subnacionais no que tange ao financiamento das despesas decorrentes de suas obrigações.

A fim de corrigir esses desequilíbrios, surgem as transferências intergovernamentais como meio para minimizar os desequilíbrios numa federação.

As transferências intergovernamentais são transferências de recursos entre os entes governamentais. Os objetivos dessas transferências podem ser os mais diversos, baseados em argumentos econômicos do tipo equidade e eficiência ou em considerações de ordem política, como centralização ou descentralização do poder político.

No contexto do federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais servem para corrigir ou minimizar os desequilíbrios verticais (entre níveis de

governo: federal, estadual, distrital e municipal) e horizontais (entre diferentes unidades de um mesmo nível de governo: entre estados ou entre municípios).

A centralização da arrecadação no governo central reduz os custos incorridos pelos contribuintes para cumprir suas obrigações tributárias, facilita a fiscalização, diminui a possibilidade de o contribuinte migrar para escapar à tributação. Em suma, o custo da arrecadação, para a sociedade, tende a ser menor quando esta se concentra no governo central.

Por outro lado, a centralização da arrecadação gera um desequilíbrio vertical. Ou seja, os poucos tributos que podem ser arrecadados com eficiência nos estados e municípios não são suficientes para custear os gastos desses níveis de governo, como forma de solucionar o problema é manter a arrecadação centralizada e fazer transferência de recursos para os governos subnacionais.

As transferências permitem a correção entre o volume de arrecadação e as despesas, além da redução das disparidades entre os governos subnacionais. Assim, justifica-se essas transferências por ser meio mais eficiente centralizar a arrecadação de vários tributos, o que concentra os recursos no governo central e por que os governos locais têm mais capacidade para proverem serviços públicos com eficiência, por estarem mais próximos da realidade das populações locais

Uma característica do sistema de transferências atual do Brasil é o fluxo vertical de recursos, sempre de cima para baixo. O Governo Federal transfere recursos aos estados e municípios e, por sua vez, os estados transferem a seus municípios. Não existem transferências dos estados e dos municípios ao Governo Federal, nem dos municípios aos estados. Também não há transferências entre os estados e entre os municípios.

No atual sistema tributário brasileiro os principais mecanismos de transferências operam a partir da arrecadação gerada pelo Imposto de Renda (IR), pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS).

Devido à centralização da arrecadação no governo central e às crescentes demandas por serviços nos governos subnacionais, as transferências servem para

complementar os recursos desses governos de forma que eles consigam cumprir com suas obrigações.

Apesar de cada ente possuir sua base tributária própria, na maioria das vezes o volume arrecadado pelos entes subnacionais é insuficiente para que eles possam cumprir com todos os seus encargos.

A diferença entre o montante de recursos necessários para cumprimento de suas obrigações e o efetivamente arrecadado por um governo subnacional é o que se chama de brecha vertical. As transferências intergovernamentais têm como objetivo completar essa diferença, ou seja, diminuir os desequilíbrios verticais.

Do ponto de vista econômico, em geral, as receitas devem ser arrecadadas pelo governo central e as despesas devem ser efetuadas pelos governos locais, tornando-se necessárias as transferências de recursos do nível central para os níveis locais.

Os desequilíbrios horizontais referem-se às desigualdades comparativas na capacidade de gastos entre entes do mesmo nível. Estamos falando sobre as diferenças entre os estados-membros ou entre os municípios. Aqui estamos pensando além do princípio da eficiência, pois o foco é a equidade.

Corrigir desequilíbrios horizontais significa que o governo central busca manter um padrão mínimo em todos os entes da federação.

Isso porque a capacidade fiscal dos governos locais, e também suas necessidades, podem ser bastante distintas num mesmo nível de governo, principalmente em um país tão heterogêneo como o Brasil, com enormes disparidades regionais, sociais e culturais, o que dá origem aos desequilíbrios horizontais.

Tal desequilíbrio pode levar a existência de serviços públicos de qualidade diferenciada entre os governos subnacionais ou a uma disparidade nas cargas tributárias impostas aos cidadãos dos diversos governos subnacionais, caso busque-se manter um padrão uniforme dos serviços públicos prestados em toda federação. Portanto, as transferências possuem também esse papel, cumprindo a função distributiva, tendo em vista corrigir as desigualdades de renda regionais.

Em relação às transferências locais, esse capítulo tem o propósito de demonstrar a importância da repartição das receitas com os municípios, haja vista o

fato de possibilitar uma melhor organização financeira e orçamentária destes entes, garantindo recursos para que possam crescer de maneira mais igualitária e justa em relação aos demais.

O doutrinador Corralo (2011, p. 42) enfatiza a importância do estudo do federalismo e das federações para a compreensão da formação e autonomia adquirida pelos municípios no Brasil:

A história política do Estado brasileiro está diretamente associada aos anseios federalistas. Isso é o que se observa no período do Brasil Império até a concretização da República e da Federação em 1889, amoldando nos trópicos o modelo americano do norte. A partir de então se forjou uma matriz própria, cujos contornos foram se delineando no decorrer das décadas e das cinco Constituições posteriores, cada uma imprimindo aspectos e peculiaridades próprias até alcançar a constituição de 1988. Por isso, o estudo do federalismo e das federações é crucial para a compreensão do próprio Estado brasileiro e, conseqüentemente, do papel ocupado pelas municipalidades.

A ênfase dada à questão dos municípios se deve ao fato de que, anteriormente à CF/88, os municípios não tinham participação nas receitas dos tributos federais ou estaduais, ficando, muitas vezes, totalmente dependentes politicamente aos demais entes da federação.

As competências constitucionais delineiam um plexo de atribuições conferidas a determinadas pessoas jurídicas, no caso em tela, deferidas aos entes federados a fim de conformarem as suas ações ao disposto pelas normas constitucionais (princípios e regras), buscando a sua concretização máxima. Neste ínterim, ressalva-se a importância dos direitos fundamentais, vinculantes e vinculadores a todos os órgãos estatais em todos os níveis da Federação. (CORRALO, 2011, p. 50).

Com o advento da CF/88, os municípios passaram, então, a possuir autonomia nos mesmos moldes e simetricamente aos estados e ao Distrito Federal. Desde então, as desigualdades existentes do ponto de vista político foram mitigadas gradativamente, possibilitando aos municípios programarem-se quanto a realizações de obras e serviços que pretendessem atender às necessidades públicas locais.

[...] a Constituição brasileira erigiu os municípios à condição de entes federados, algo singular e não presente em nenhuma outra federação. Segundo Dalmo Dallari, a Constituição de 1988 corrigiu uma imperfeição normalmente presente nos Estados federais, que praticamente desconsidera as células locais: 'Isto pode ser tomado como imperfeição da



fórmula federativa, especialmente se considerarmos que a comunidade local sempre tem peculiaridades culturais, que se refletem na fixação de suas prioridades. (CORRALO, 2011, p. 49).

Sobre a questão da autonomia dos municípios Carrazza aduz que o Município não poderia ser autônomo se a ele não fosse consentido gerir, dispor, contratar e reger sua vida e seus bens, observando, todavia, os limites estabelecidos por leis municipais votadas pelas Câmaras; sem, contudo, submeter-se às interferências dos outros entes da federação, desde que respeite os princípios constantes na Constituição. Passa-se a transcrever os seus ensinamentos:

Logo, exemplificando, toda lei tributária municipal válida é suprema sobre qualquer outra da União, do Estado ou de outro Município com a qual conflite. Quando, por hipótese, uma lei municipal, e uma lei estadual regulem a mesma matéria, e esta se acha compreendida na competência da Câmara Municipal, a lei estadual deve ceder, pois não é senão um simulacro de lei, isto é, uma tentativa malograda de exercer uma aptidão estranha à legislatura dos Estados.

Convém enfatizar, ainda, que, em nosso País, como decorrência da autonomia que possuem, os Municípios são iguais entre si, sob o prisma jurídico. À semelhança do que sustentamos acerca da Federação, reconhece-se também a absoluta isonomia dos Municípios Brasileiros. Um não pode ser impor ao outro (ou a outros). Todos buscam seu fundamento de validade na própria Constituição, sem qualquer ingerência de terceiros. (CARRAZZA, 2003, p. 165):

Destarte, ao trazer as normas da repartição das receitas tributárias, a CF/88 previu que parte da receita proveniente de determinados impostos da União, dos estados e Distrito Federal seria repartida entre os municípios, de acordo com fórmulas preestabelecidas, operando com objetivos distributivos e compensatórios com o desiderato de atenuar as desigualdades regionais e possibilitar a autonomia financeira dos entes federados.

A autonomia financeira fixa-se tanto no poder de tributar, como na liberdade para alocação de recursos dentro do espectro de competências municipais. Isso porque as receitas do município extrapolam os tributos próprios, abrangendo também a distribuição de receitas de outros entes – Estado e União, que, por sua vez, podem ser voluntárias ou constitucionais. A distribuição voluntária encontra-se à mercê das factuais políticas, o que pode conduzir ao desnaturamento do pacto federativo. (CORRALO, 2011, p. 54-55).

Corralo ainda pontua que a distribuição constitucional de receitas assegura de forma efetiva os recursos para que os Municípios possam utilizá-los de forma autônoma, ainda que não os possibilite alterar o volume dos recursos arrecadados,

diminuindo assim, a capacidade de controle dos próprios gastos governamentais. Tal distribuição constitucional inclui a participação direta da arrecadação e no resultado de tributos de outro ente, a participação em fundos, tais como o imposto sobre a renda (IR), imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o fundo de participação dos municípios (FPM).

Importante se faz pontuar as considerações de Celso Ribeiro Bastos ao tratar do Princípio Federativo quando afirma que

[...] A federação é a forma de Estado pela qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que a compõem. No entanto, nem sempre alcança-se uma racional distribuição de poder; nestes casos dá-se ou um engrandecimento da União ou um excesso de poder regionalmente concentrado, o que pode ser prejudicial se este poder estiver nas mãos das oligarquias locais [...] (BASTOS, 1998, p. 155).

Ainda assevera que a Constituição quando dispõe sobre a Federação, acaba vinculando uma racional divisão de competência entre os seus três entes, quais sejam, União, Estados e Município; no entanto, para lograr êxito em seu desiderato poderiater como regra a premissa de que nada deverá ser exercido por um poder mais amplo quando puder ser exercido pelo poder local, justificando que os cidadãos moram nos Municípios e não na União.

Entretanto, embora a CF/88 tenha dado uma maior autonomia aos municípios por meio do pacto federativo estabelecido, ocasionando a possibilidade de aumentar a obtenção de recursos financeiros por meio das transferências intergovernamentais e satisfazer as necessidades públicas locais, há, em contrapartida, uma perda da sua autonomia financeira na realização das despesas públicas por encontrar dificuldades em atender aos requisitos impostos pelo Cauç, já que tais recursos estão condicionados à implantação de certas políticas sociais as quais dificilmente serão efetivadas por meio das suas receitas tributárias originais.

### 3.2 AS TRANFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Na federação brasileira, realizando-se uma análise dos orçamentos públicos, percebe-se que a União concentra a maior parcela da arrecadação dos tributos,

seguida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa concentração cria disparidades entre entes federativos.

Outrossim, devido ao fato de que grande parte da atividade produtivo-industrial está concentrada em determinadas regiões, estas arrecadam mais tributos em relação às demais; além do que há uma grande disparidade nas peculiaridades de cada município, por exemplo, existem os industriais e agrícolas, urbanos e rurais, ricos e pobres. Nessa conjuntura fiscal, a arrecadação tributária é bastante diferente e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços públicos prestados fica prejudicada.

Essa diferença entre as regiões é chamada de “brecha vertical”, causando um desequilíbrio financeiro entre as regiões do país, devido à capacidade de arrecadação do ente federal ser superior ao dos entes estaduais e locais; uma vez que, estados e municípios comumente ficam de fora dos repasses dos tributos arrecadados pela União, o mesmo acontecendo com os municípios em relação aos estados, uma vez que sua capacidade arrecadatória é insuficiente para compor a sua receita tributária própria.

Dessa forma, no intuito de suprir essa “brecha vertical” e trazer alguma equidade na capacidade de atender as suas de obter recursos financeiros para implantar as políticas sociais locais as federações se valem das transferências intergovernamentais, que no sistema jurídico vigente são permitidos três tipos de repasses de recursos: as transferências obrigatórias, as transferências voluntárias e as transferências automáticas.

Segue uma síntese abaixo do que se tratam as mencionadas transferências, baseada em Harrison Leite (LEITE, 2016, pp.339-351):

- 1) As Transferências Obrigatórias são recursos que o legislador constituinte ao elaborar o texto constitucional determinou o seu repasse para cooperar na sobrevivência do ente beneficiado;
- 2) As Transferências Voluntárias dizem respeito à entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente federativo, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação, constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde;

- 3) As Transferências Automáticas são as previstas em lei ou ato administrativo destinadas a custear serviços públicos e programas, geralmente em áreas sociais, tais como, saúde, educação e assistência social.

### 3.3 A AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Não há que se pensar em democracia e desenvolvimento dos entes municipais no regime federativo sem a devida autonomia financeira. O impacto nos orçamentos municipais implica tanto na autonomia política quanto na administrativa dos municípios na formação da vontade estatal.

Ser ente federado equivale a dizer possuir autonomia administrativa, tributária e legislativa. Em outras palavras, significa que a legislação-matriz de todo o sistema federativo atribuiu parcelas de poder a cada ente. Seguindo esse raciocínio não há como negar que os municípios brasileiros foram alçados a entes federativos na medida em que lhe foram atribuídas competências constitucionais próprias. (VIZZOTTO, 2008, p. 28).

Dessa forma, a adoção do modelo federativo no Brasil, pressupõe a descentralização de poder e uma autonomia recíproca entre os entes que o compõem. Portanto, infere-se que a repartição de competências representa a chave da estrutura do poder federal; na qual não exista hierarquia entre as leis editadas no âmbito da União, dos estados ou municípios, desde que editadas nos limites de suas competências.

No que tange à autonomia financeira municipal, ponderadas são as lições de Costa (2014, p. 126) quando afirma que:

O Município faz sua própria administração em razão de sua autonomia em matéria de interesse local, mas esta só se efetiva se também lhe for concedido poder para ter sua renda, independente de outras entidades federadas. O poder para arrecadar os seus tributos e aplicar suas rendas, de acordo com os respectivos orçamentos, vem a se constituir na autonomia financeira. A competência tributária exclusiva é essencial para se assegurar a organização dos serviços locais.

Sobre a realidade orçamentária brasileira, torna-se imprescindível recorrer às lições e questionamentos de Marinho (2001, p. 90):

Até que limite se pode exigir o equilíbrio orçamentário, no Estado de serviço social de nosso tempo? Que é mais importante, manter o equilíbrio entre a receita e a despesa, ou acudir os interesses da população, inclusive para trazer ao seio dela aqueles que estão excluídos pela desigualdade social? O Estado é criado para manter estas desigualdades em nome do equilíbrio orçamentário, ou o Estado é instrumento, para resolver os problemas humanos em base de igualdade? Creio que, a este respeito, é preciso uma interpretação flexível, para se encontrar um equilíbrio entre a exigência do princípio e a satisfação de necessidades humanas indeclináveis. São problemas sociais que não devem ser amortecidos em nome princípios financeiros ou de regras rígidas de doutrina. Não vivemos mais a era do Estado-Polícia do século XIX, e, felizmente, estamos superando as limitações do Estado Neoliberal, para retomar pelo menos os critérios de um novo Estado, um Estado regulador capaz de estabelecer normas que conduzam a práticas redutoras das desigualdades sociais e econômicas.

A realidade dos municípios diante das limitações impostas por procedimentos burocráticos institucionais, e conseqüente ausência de cumprimento de requisitos necessários para obtenção de regularidade fiscal, abrange a grande maioria dos municípios brasileiros, sobretudo aqueles que possuem menor índice de desenvolvimento.

Os entes federativos diante das demandas sociais são instados a atender às respectivas necessidades, o que se perfaz através de implementação de políticas públicas, porém, existe um entrave para consecução destas políticas.

Sobre a abordagem da descentralização e a necessidade de mais justa distribuição de renda nacional, Baleeiro (2015, p. 6) informa que:

Se, em vários Estados unitários, como a França ou na Espanha, razões técnicos-jurídicas, à vista da crescente participação da administração pública na dinâmica econômica de nossos dias, recolhendo as transformações e mudanças impostas na demanda social, impuseram a elaboração de normas gerais, que disciplinassem os tributos e as finanças públicas em geral que colocassem em posição de princípios gerais orientadores das leis ordinárias especiais, tanto mais se fez sentir, nos Estados de forma federal como no nosso, a necessidade de um instrumental jurídico coerente, que dirimisse conflitos e facilitasse a reforma de estruturas e instituições conducentes à produção eficiente e à justa distribuição da renda nacional.

Ao tratar dos princípios da democracia, a Embaixada dos Estados Unidos da América ([entre 1997 e 2016]) assevera que:

Um sistema federal de governo – poder compartilhado em nível local, regional e nacional – confere poder aos eleitos, que elaboram e administram

políticas adaptadas para as necessidades locais e regionais. Trabalham em parceria com o governo nacional, devendo cada um deles resolver os muitos problemas que a nação enfrenta.

A relação dos municípios com os ministérios ou qualquer outro órgão da União demanda uma reflexão sobre a combinação do dever de atendimento ao princípio de eficiência das gestões públicas e ao mesmo tempo o respeito e atendimento dos requisitos fiscais.

Nesta dicotomia, há sim um interesse maior a ser preservado com atendimento aos administrados através das políticas públicas necessárias, sobretudo em situações de urgências e relevante fim social.

Evidente a necessidade da gestão associativa que possui como finalidade o desenvolvimento de atividades de interesse público para atingir habitantes dos municípios que vivem em situação de fragilidade social, assim, tanto o município quanto a União, como entidades em cooperação, devem buscar retirar esses grupos de situações precárias, para incluí-los em uma base social estável e digna, que proporcionará, inclusive, melhorias para o próprio poder público.

A discussão traz à baila o questionamento acerca da existência da desigualdade diante da necessidade de maior realização do intercâmbio federativo através de acordos e convênios possibilitando realizar uma plena gestão para os administrados. Albuquerque (1999, p. 41) defendia que há disparidade existente entre a União e demais entes, por este motivo assevera que:

Deste bosquejo, emerge nítida a situação de desfavorecimento dos Estados-Membros, à face da União, no quadro atual do federalismo brasileiro. É ele, certamente, político, refletindo-se na debilidade cada vez mais acentuada da autonomia estadual. Mas é político em grau consequencial por que subjaz a desvalia econômica-financeira dos entes federados.

O que reforça a ideia que no ápice da concepção federalista figura a União com supremacia econômica e política, estabelecendo desta maneira uma forma de controle social, trazendo a lume a ideia de hipossuficiência municipal sobre estes aspectos.

Para tanto, faz-se necessário identificar a existência ou não de objeções fundadas e determinar como efetivamente combater as enormes desigualdades

sociais apontadas, através do fomento de implementação de políticas sociais.

A despeito desta menor autonomia abstrata, para aquelas localidades sem economia forte, ou mesmo capitais com grande concentração demográfica, esses repasses são indispensáveis para o equilíbrio das contas públicas. Representam importantes receitas para os entes periféricos, sem as quais certamente haveria déficit público e prejuízo para exercício dos poderes inerentes à autonomia financeira. (LOPES FILHO, 2012, p. 53).

Verifica-se a importância social e jurídica do problema apresentado. A questão ainda repercute na realidade do país de maneira deletéria, pode desencadear pobreza e miséria, desrespeitando o objetivo principal de qualquer ordenamento jurídico, qual seja a promoção do ser humano, sendo necessário para tanto uma eficiente gestão.

Desta maneira, necessário se torna o enfrentamento da questão proposta sob pena de comprometer o seu desenvolvimento futuro. Não se pretende esgotar neste trabalho todas as possibilidades para a resolução do problema sócio-jurídico apresentado, mas sim contribuir para a busca de novas soluções.

Nota-se que há uma distorção jurídica, federalista e financeira que aflige a maioria dos municípios brasileiros, impondo-lhes uma situação de forte abalo econômico/fiscal, sendo de fácil constatação a carência de recursos, ao tempo que não se proporciona devidamente a melhoria da condição de vida da população pela falta de políticas públicas.

A harmonia e equilíbrio entre a União e os estados-membros/municípios são indissociáveis ao Estado Democrático de Direito com presença na CF/88. Segundo Mello (2005, p. 75), a ordem jurídica pretende firmar a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas.

Neste íterim, suscita Pimenta Bueno (2011 apud PINHEIRO, 2013, p. 156) ao definir que: “[...] a lei deve ser uma e a mesma para todos; qualquer especialidade ou prerrogativa que não for fundada só e unicamente em uma razão muito valiosa do bem público será uma injustiça e poderá ser uma tirania.”

De acordo com a economia brasileira e sua trajetória intensa de instabilidade da década 1980 até a metade da década de 1990, houve constante atuação de elevados índices inflacionários dentro deste quadro socioeconômico, salienta-se a inserção constante de vários planos econômicos, determinando dentro da

administração pública, nos seus três níveis econômicos, desequilíbrios expressivos e dificuldades de gestão macroeconômica.

A estrutura política da época brasileira da década de 1980 determinou o incentivo de ampliação socioeconômica das demandas sobre gastos do governo. Principalmente depois da promulgação da CF/88, que resultou em aumento da quantidade de transferências de receitas da União aos estados e aos municípios, determinando o fluxo, quantidades e direitos às custas do Estado.

O cenário econômico político permitiu apresentação de novas e necessárias demandas sociais relevantes que determinaram, encaminhamentos, formalizações, mesmo dentro de uma economia estagnada, aparecimento de novos mecanismos para atendimento crescentes de despesas e ampliação de arrecadações tributárias, dando assim, resposta as novas necessidades juntamente permitindo novas execuções de despesas para montantes superiores a capacidade anterior de pagamentos imediatos do Estado.

Dentro disto a pouca transparência em concessões de subsídios, garantias, contratações de empréstimos, taxas de juros inferiores ao mercado, custo efetivos com reconhecimento apenas futuro, não apresentavam-se transparências, determinação de valores executados pontuais, contundências em dados e informações para planejamento de orçamentário inicial e atual, determinando um desequilíbrio fiscal, dentro deste cenário entre mudanças governamentais, havia-se um descontrole federal, no final de todas as formas de repasse do déficit condiziam para os bancos e sistema financeiro impactando diretamente, na política monetária e índices inflacionários.

A partir da introdução do Plano Real, o governo conteve a inflação, em sequência dispôs de mecanismos eficazes de controle inflacionários, que resultou imediata queda da inflação, conseguindo distinguir os referidos, evidenciando autos endividamentos governamentais nas três esferas, determinando deste então, retrocesso no mecanismo de postergação de pagamentos para benefícios se auto beneficiar em caso de perda de valor aquisitivo da moeda, o que resultou em adoção de medidas e determinações para ampliação da gestão fiscal nas três esferas de governo.

Em sequência, análises e mecanismos foram realizados para a transparência



de mercado interno e externo para execução orçamentaria e financeira de forma aparente e atualizada entre inflação equacionada, que puderam implementar dotação imediata para projeções futuras transparentes as seguintes mediadas:

As dívidas mais expressivas dos estados e municípios foram refinanciadas em melhores bases e especialmente prazos de pagamentos de juros, como forma de estabelecer mecanismos estruturais que permitissem prevenir futuros desajustes, advindo, então a edição da LRF e a Lei de Crimes Fiscais.

Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamenta o art. 163 da Constituição Federal, estabelecendo as normas orientadas das finanças públicas no País. Dentre os valores que nortearam a elaboração dessa Lei está o entendimento que o almejado aprimoramento da gestão das contas públicas deverá ser obtido mediante introdução de melhores práticas de gestão. Especialmente quando à ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas governamentais. (BRASIL, 2000).

Reza o artigo 163 da Constituição da República:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Assim, em respeito ao mandamento constitucional, fez-se surgir a Lei de Responsabilidade Fiscal cuja abrangência é demonstrada no quadro a seguir:

<b>As três esferas do Governo</b>	<b>Os três poderes</b>	<b>Órgãos da Administração Pública</b>
União	Executivo	Direta (ministérios, secretarias, departamentos e outros órgãos)
Estados (inclusive o Distrito Federal)	Legislativo (inclusive Tribunais de Contas)	Indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes)
Municípios	Judiciário e Ministério Público	-

Quadro 2 – Abrangência da LRF

Fonte: adaptado de Brasil (2000).

Insta observar que a LRF é “[...] um marco criado para tentar garantir equilíbrio das contas de União, estados e municípios. Mas, na hora da punição, são mais frequentes os casos de controle de prefeituras e estados do que os de sanções individuais [...]” (DUARTE; BENEVIDES, 2016).

Assim, a fonte acima segue nos informando que “entre as sanções a governos está, por exemplo, a inclusão das prefeituras na lista de governos ‘devedores’ que passam a não receber transferências voluntárias da União.” (DUARTE; BENEVIDES, 2016).

A implementação fática deste vetor, como observado pelo autor, depende da efetiva existência de condições mínimas de recursos satisfatórios que propiciem aos municípios atenderem as inúmeras necessidades da população. Todavia, no Brasil 96,4% não atendem aos requisitos fiscais constantes no Cauc, inclusive algumas capitais. Todavia, os mecanismos de funcionamento do referido sistema e seus entraves burocráticos será tratado no capítulo seguinte (SENADO FEDERAL, 2015).

De acordo com a obra de Khair (2000, p. 17), para que a LRF seja implantada de modo rápido e eficaz, algumas cautelas preliminares devem ser tomadas, tais como, determinar a situação do Município em relação aos limites constantes na legislação, estabelecer um plano para adequar as despesas e dívidas às suas limitações orçamentárias, evitar gerar aumento de despesas com pessoal no período de 180 dias que antecede o final do mandato e não autorizar a geração de despesas ou assumir obrigações em desacordo com a lei.

Prossegue o ilustre autor descrevendo outras cautelas:

- efetuar sempre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois anos subsequentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa;
- efetuar sempre a estimativa e demonstrar a origem dos recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado, que deverá ter seus efeitos financeiros compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;
- não contrair obrigação de despesa nos últimos oito meses do mandato que não possa ser cumprida integralmente nesse período ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem a suficiente disponibilidade de caixa;
- controlar as Despesas de Pessoal (DP), que não poderão exceder, até o final de 2003, em cada ano, em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), a despesa verificada no exercício anterior, acrescida de até

10%, respeitado o limite da LRF;

- controlar as despesas com serviços de terceiros, que não poderão exceder, a cada ano, até 2003, em percentual da receita corrente líquida, a ocorrida em 1999;

Salienta também Khair que novos projetos só devem ser iniciados após atendidos os já atendidos e inseridos nas despesas de conservação do patrimônio público, conforme as normas estabelecidas na LDO.

Ademais, as contas municipais devem ser encaminhadas ao Executivo da União até 30 de abril de cada ano e com cópia para o Executivo do Estado respectivo; mesmo os pequenos Municípios, àqueles com população de até cinquenta mil habitantes, devem também apresentar os novos relatórios determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal e estar cientes que estarão sujeitos aos mesmos limites impostos por lei aos demais.

Informa ainda que os gestores municipais devem:

- efetuar a transição da situação atual para a situação criada pela LRF, pois os orçamentos já estão sendo executados com as regras anteriores, que não previam os limites agora instituídos;
- preparar o corpo técnico e a equipe de governo para se adaptarem às novas regras, devendo ser realizados seminários para divulgar a LRF e esclarecer as principais dúvidas;
- efetuar os cálculos das despesas a serem controladas e compará-las com seus limites;
- elaborar a LDO segundo as novas regras da LRF para os municípios que não a tinham aprovado até 5 de maio de 2000, e;
- cortar obras e atividades que não possam ser cumpridas integralmente até o final deste ano, ou que tenham parcelas a serem pagas em 2001, sem que haja disponibilidade de caixa para isso.

No que tange às exigências para a realização das transferências voluntárias, além das descritas na LDO constantes na referida cartilha, faz-se necessária a existência de dotação orçamentária específica, são vedadas as transferências voluntárias para efetuar pagamentos de despesas com pessoal, a utilização de recursos transferidos para outras finalidades que não as pactuadas e que o beneficiário comprove o seguinte:

- de que se acha em dia com o ente transferidor no tocante ao pagamento de tributos ou empréstimos, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- do cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

- da observância dos limites das dívidas, operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e da despesa total com pessoal;
- da previsão orçamentária de contrapartida. (KHAIR, 2000, p. 36-37).

Outrossim, informa Khair que são excetuadas das exigências as transferências voluntárias relativas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social, ficando protegida a população do município caso a prefeitura incorra nas sanções previstas na LRF, à exceção do não cumprimento do limite da despesa total com pessoal que viole o artigo 169, parágrafo 2º, da CF/88 quando os repasses relativos à ações na área social são suspensos para que haja aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da LRF. Reza o artigo 169:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [...]

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (BRASIL, 1988).

Outra importante contribuição da LRF foi o incentivo dado à transparência na gestão fiscal, estabelecendo que todos os principais relatórios fiscais devem ser amplamente divulgados e, por outro lado, assegura a participação da sociedade na discussão da LDO e da LOA do município.

Por meio da transparência fiscal deverá ser dada ampla divulgação, inclusive na internet, à LOA, à LDO, às prestações de contas e ao seu parecer prévio, ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, ao Relatório de Gestão Fiscal e às versões simplificadas desses documentos.

Outrossim, a transparência deverá ser assegurada por meio de incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, tanto pelo Executivo quanto pela Câmara Municipal durante os processos de elaboração e de discussão da LOA e da LDO. As contas apresentadas pelo Executivo deverão ficar disponíveis, durante todo o exercício, na Câmara Municipal e no órgão responsável pela sua elaboração para consulta pelos cidadãos e instituições.

Quanto às prestações das contas municipais devem prestar contas o prefeito e o presidente da Câmara Municipal, sendo dada ampla divulgação.

Os Municípios devem encaminhar suas contas ao Executivo da União até 30

de abril com cópia para o Executivo do respectivo Estado. O descumprimento de tal prazo impedirá, até que a situação seja regularizada, que a prefeitura receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária.

Os Tribunais de Contas devem emitir um parecer prévio conclusivo sobre as contas, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais, no prazo de 60 dias do recebimento ou, no caso das capitais e Municípios que tenham menos de 200 mil habitantes, o prazo será de 180 dias.

Os Tribunais de Contas não devem entrar em recesso enquanto existirem contas pendentes de parecer prévio. No prazo de 60 dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais, será dado o parecer pela comissão da Câmara Municipal que trata de orçamento e finanças, sobre o parecer do Tribunal de Contas relativo às contas do município.

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e do combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para o incremento das receitas tributárias e de contribuições.

A LRF dá destaque especial à gestão das receitas próprias municipais, reforçando a avaliação de que parte importante do ajuste fiscal dos Municípios poderá ocorrer por meio de melhor aproveitamento de seu potencial tributário. Por essa razão, é importante o Município desenvolver uma política tributária responsável, cobrando efetivamente todos os tributos que são de sua competência.

Quanto à fiscalização da gestão fiscal, a Câmara Municipal, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase no que se refere:

- a) ao atingimento das metas estabelecidas na LDO;
- b) aos limites e as condições para a realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- c) a medidas para o retorno da despesa total com pessoal e das dívidas

consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

d) à destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos; e

e) ao cumprimento do limite de gastos totais da Câmara Municipal (BRASIL, 2000).

O Tribunal de Contas alertará os poderes ou órgãos quando constatar:

a) a possibilidade de ocorrência de ultrapassagem do limite das despesas com juros ou de não-cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;

b) que a despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite, ou seja, 48,6% da receita corrente líquida para o Executivo e 5,4% dessa receita para o Legislativo;

c) que as dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% dos respectivos limites;

d) que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; e

e) fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades (BRASIL, 2000).

Outrossim, compete aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal do Executivo e da Câmara Municipal. A LRF impõe maior responsabilidade ao Tribunal de Contas, que deverá acompanhar mensalmente as metas, limites e condições estabelecidos, tanto para o controle do Executivo quanto para o controle da Câmara Municipal, devendo se manifestar imediatamente e não apenas após concluído o exercício, quando da transgressão das regras estabelecidas.

A LRF tem o intuito de permitir uma melhor avaliação da gestão do Poder Executivo em todas as esferas, ao reduzir fortemente os passivos financeiros, que sem a sua existência, poderiam ser repassados ao sucessor ou herdados do antecessor.

Ainda estabelece como pré-condição à aprovação da LDO e do orçamento, a participação da população, estreitando a distância entre governo e sociedade; respaldando a ação governamental, seja na cobrança dos tributos, seja no direcionamento e aplicação dos recursos públicos em investimentos, manutenção dos municípios e implantação das políticas sociais.

### 3.4 A DEPENDÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO

A CF/88 foi a primeira a garantir ao município, de forma expressa, o status de ente federativo, ao lado da União e dos estados. Nesse diapasão, introduziu importantes mudanças nas relações intergovernamentais ao estabelecer o processo de transferência de recursos financeiros entre os entes da federação, aprofundando o processo de descentralização fiscal iniciado em décadas passadas.

No que concerne à autonomia financeira dos municípios, é cediço que ela é ampliada na proporção que a sua autonomia tributária é realmente efetivada e assim se alcança o tão almejado federalismo fiscal. No entanto, o que se vê na prática é que os municípios brasileiros ainda terão que perfilhar um longo caminho para atingir tal objetivo, haja vista que fazem a sua gestão tributária em torno de 15% da receita nacional, enquanto a União tem para si quase 60% e os estados por volta de 25%; caracterizando uma grande dependência dos recursos oriundos das transferências voluntárias da União e dos estados.

Ratificando com esse entendimento, têm-se as observações do doutrinador Corralo (2011, p. 195), que pontua acerca do assunto:

A excessiva concentração da receita pública nacional com a União (60%) e com os Estados (25%) tem comprometido, sobremaneira, a autonomia dos entes locais, catapultando-os às mais diversas ações a fim de obter recursos da União e dos Estados, especialmente através das transferências voluntárias. O grande problema é que tais transferências acabam atrelando o município às políticas previamente elaboradas pela União ou pelo Estado, diminuindo a capacidade municipal de elaboração de políticas públicas.

Ainda segundo o autor, esse problema é interpretado como um fenômeno metafórico que ele assemelha a um “engavetamento”, quer dizer, os municípios ficam sem opção ou se submetem aos programas desenvolvidos pela União e pelos Estados ou não recebem os recursos necessários para implantação das políticas sociais na sua região; o que ocasiona uma excessiva concentração de recursos financeiros nos entes centrais, fragilizando a federação brasileira e colocando em risco a autonomia dos municípios.

Dessa forma, a descentralização proporcionaria uma melhor gestão das políticas públicas direcionadas às necessidades dos seus municípios, na medida que aplicaria de forma mais eficiente a alocação dos seus recursos financeiros; já que as transferências são destinadas a fomentar o orçamento público dos entes beneficiados, preservaria a autonomia local e contribuiria para o processo de redução das desigualdades regionais no Brasil.

Dados recentes do sítio do Senado Federal indicam que dois terços dos impostos são recolhidos diretamente pelos cofres da União, que repassam uma parte aos Estados e Municípios e ainda assim, ficam com 54% do total. Como mostram os gráficos a seguir:

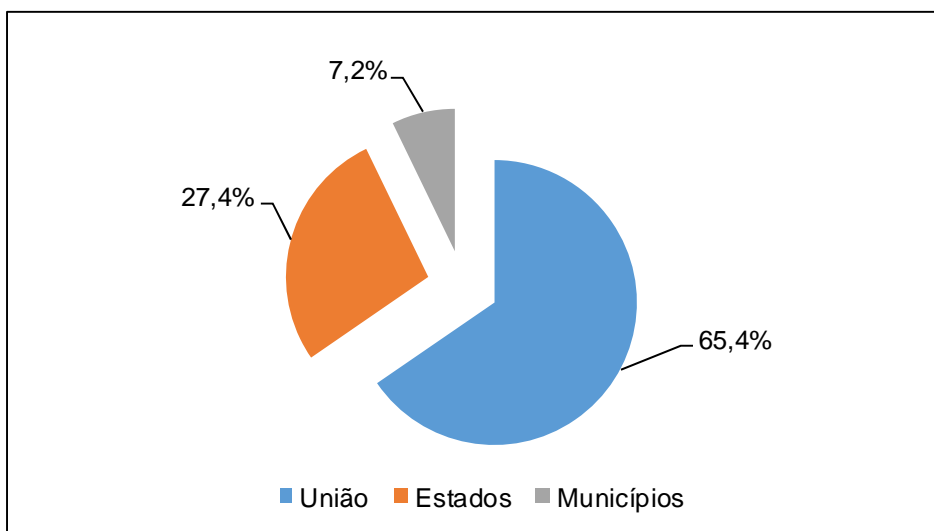


Figura 1 – Gráfico da arrecadação direta em 2014

**Fonte:** Senado Federal (2015, p. 21).

Percebe-se pelo gráfico que a União é detentora da maior fatia da arrecadação tributária direta (65,4%), em seguida os Estados com 27,4% e os Municípios ficam com apenas 7,2% dos recursos.



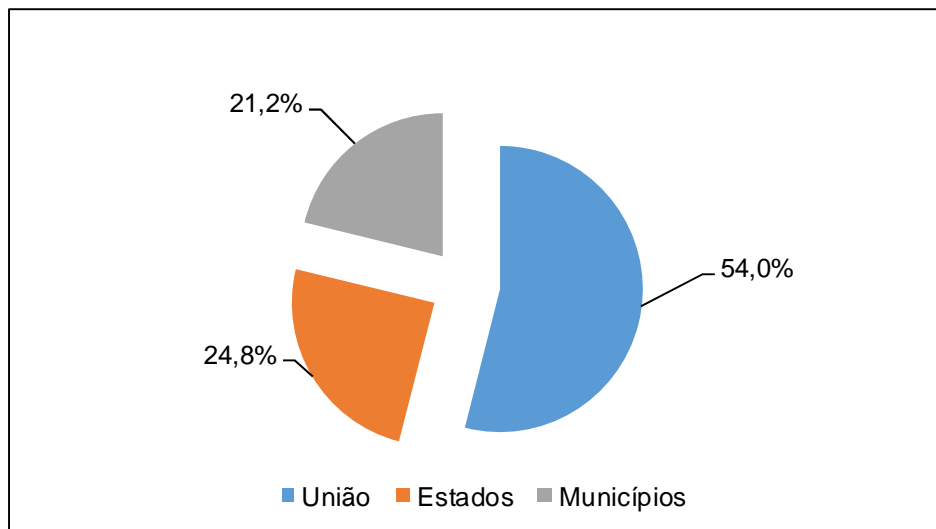


Figura 2 – Gráfico da receita disponível em 2014

**Fonte:** Senado Federal (2015, p. 21).

O gráfico mostra que do total da receita disponível no ano de 2014, 54% ficaram com a União, 24,8% com os Estados e 21,2% foram repassados aos Municípios; caracterizando uma excessiva concentração de poder e de recursos financeiros por parte da União.

Com o processo de negociação das dívidas dos estados e a aprovação renovada de quatro fundos fiscais, o governo federal aumentou seu poder em relação aos governos subnacionais [...] No conjunto [...] o fato é que a inflação e a desordem fiscal foram controladas, o que é uma vantagem para todos os entes federativos, participantes de um mesmo sistema institucional tanto em termos econômicos quanto políticos. (BRANCO, 2015 apud SENADO FEDERAL, 2015, p. 20).

A CF/88 estabelece, em seu artigo 156, os impostos de competência dos municípios, que descreve:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão 'inter vivos', a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993). (BRASIL, 1988).

Sendo que o parágrafo primeiro reza que sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel

(BRASIL, 1988).

Já o parágrafo segundo diz que o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI) não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil e compete ao Município da situação do bem (BRASIL, 1988).

E o parágrafo terceiro determina que em relação ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) cabe à Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, fixar as suas alíquotas máximas e mínimas, excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior e regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados (BRASIL, 2003).

<b>Imposto municipais (artigo 156, CF/88)</b>		
IPTU (Inciso I)	ITBI (Inciso II)	ISSQN ou ISS (Inciso III)

Quadro 3 – Competência tributária dos municípios e do Distrito Federal

**Fonte:** elaboração própria com base na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988).

De fato, os tributos municipais representam importante fatia da receita local, mais especificamente nos municípios de médio e grande porte. Já os pequenos municípios mantêm uma grande dependência das transferências constitucionais.

Ratificando o que foi descrito, Thiago de Oliveira (OLIVEIRA, p. 119) assevera que um dado que reflete a disparidade econômica entre os entes locais é que 4.070 deles, ou seja 73% do total têm população até 20.000 habitantes, e que 90% dos municípios não dispõem de base econômica para tornar produtivo o valor da sua receita arrecadada; por tais razões aumentam o grau de dependência dos recursos financeiros da União.

Ainda aduz que:

A análise das receitas municipais originadas das principais fontes evidencia que há impactos distintos em dois grandes grupos de municípios brasileiros: a) municípios com até 50 mil habitantes, em cuja maioria depende de repasses do FPM; b) demais municípios, especialmente os localizados nas regiões Sul e Sudeste, que detêm capacidade tributária ativa.

Outra informação importante obtida a partir do Senado Federal (2015, p. 47) é a de que “os municípios que recebem royalties do petróleo têm menor eficiência na arrecadação de tributos locais, como o IPTU e o ISS.”

A receita gerada pela exploração petrolífera desencoraja as prefeituras a investirem em cobrança de impostos municipais e fiscalização, especialmente do IPTU, e a diversificarem sua base de arrecadação tributária.

Quanto maior a participação dos royalties nas receitas correntes das cidades, menor o esforço de arrecadação de receitas próprias. Que essa evidência converge com a literatura sobre a relação entre federalismo e finanças locais, que encontra relação negativa entre esforço fiscal e o recebimento de transferências de outras unidades da Federação, como o fundo de participação dos municípios. [...] (QUEIROZ; POSTALI, [2015?]apud SENADO FEDERAL, 2015, p. 47).

Ainda assevera o autor que os municípios que recebem grandes valores dos royalties do petróleo puderam sentir em 2015 os efeitos dessa dependência devido à desaceleração de negócios da Petrobras por conta das investigações da Operação Lava-Jato, como também pela queda no preço internacional do petróleo, pois as perdas desses Municípios com as receitas de royalties foram em média de 35%.

Sobre o pacto federativo, explica Amato (2015 apud SENADO FEDERAL, 2015, p. 26) que “o pacto atribuiu à União a maior parcela da receita fiscal, baseado no fato de que em um país continental, e com fortes desníveis regionais, seria necessária a atuação do governo federal para atenuar os desequilíbrios.”

Ainda de acordo com o Senado Federal (2015, p. 26), a esfera federal ganhara força por ter muitas responsabilidades na questão da definição das políticas públicas, relegando estados e municípios a um papel que, na prática, é quase de subserviência em relação à União. Governadores e prefeitos partilham dos recursos federais, os municípios recebem parcelas de impostos estaduais e diversas políticas sociais (nas áreas de saúde e educação fundamental, notadamente) contam com diretrizes e recursos federais, mas são implementadas principalmente pelos municípios.

Leciona o cientista político Aragão (2015 apud SENADO FEDERAL, 2015, p. 26), engajado nos debates que se travam no Senado a respeito do pacto federativo, que:

No federalismo ideal, vigoram os princípios de autonomia dos governos estaduais e municipais. Existe um compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência das partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que, entre 2008 e 2012, estados e municípios arcaram com 58% da desoneração do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) promovida pelo governo federal. Com isso, deixaram de receber R\$ 190,11 bilhões em repasses nos fundos de participação. (SENADO FEDERAL, 2015, p. 41).

Dados do Senado Federal ainda afirmam que o Nordeste foi a região que mais deixou de receber recursos - R\$ 68,2 bilhões no período - correspondendo a 35,9% do que não fora redistribuído pela União. De acordo com o estudo, o Sudeste, em que pese também ter deixado de receber R\$ 54,5 bilhões, fora beneficiado pelas vantagens que obteve pelo aumento da produção, venda e empregos. Alegou o Governo Federal que as desonerações foram compensadas com uma maior arrecadação de outros tributos.

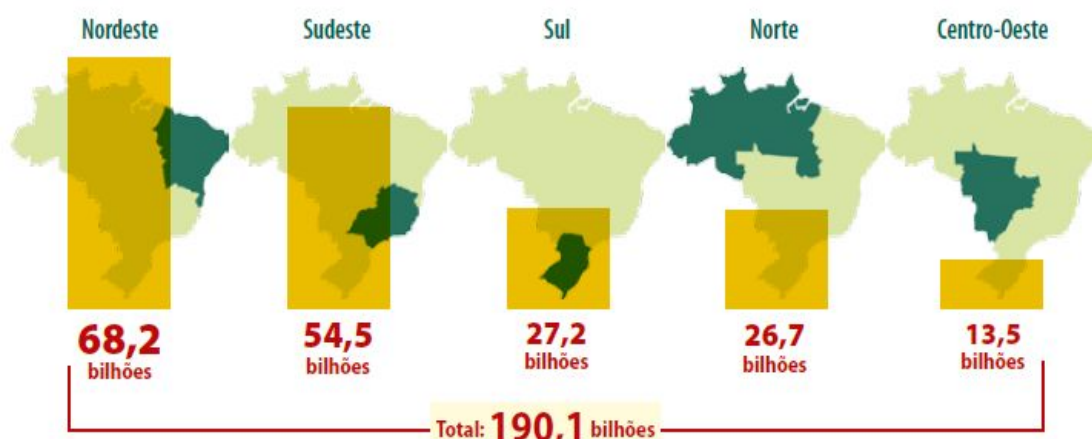


Figura 3 – Redução na transferência de recursos da União entre 2008 e 2012, devido à isenção de impostos compartilhados como IPI e IR, em reais

Fonte: Senado Federal (2015, p. 42).

Percebe-se a urgência de se repensar a forma do pacto federativo atual e a buscar uma solução para reduzir os entraves burocráticos existentes para a efetivação das transferências de recursos entre os entes da federação para que assim se alcance o equilíbrio financeiro entre as regiões do país.

## 4 O MODELO BUROCRÁTICO DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO

### 4.1 O SIGNIFICADO DA BUROCRACIA

Etimologicamente, o vocábulo Burocracia é originário da fusão do termo latino *burrus* com o termo francês *bure*; da junção dessas duas partículas foi criada a palavra *bureau*, que a princípio foi usada para definir um tipo de tecido escuro que era utilizado para cobrir as escrivaninhas de repartições públicas. Posteriormente, o termo *bureau* passou a ser utilizado para designar o escritório como um todo.

Segundo Gasparetto Júnior (2016), o uso preciso da palavra Burocracia foi utilizado pela primeira vez por um ministro francês do século XVIII chamado Jean-Claude Marie Vincent, que fez o uso do termo em francês *bureaucratie* de maneira crítica e debochada para se referir às repartições públicas. Jean-Claude criou um neologismo recuperando a partícula latina *burrus* e acrescentando a partícula grega *krátos* para formar o novo termo significando o exercício do poder por funcionários de escritórios.

A partir de então, o termo Burocracia tem sido muito utilizado na sociologia das organizações para abordar estruturas de organização compostas por regras, procedimentos, divisão de responsabilidades, especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais.

Explica Idalberto Chiavenato que: “[...] As burocracias surgiram a partir da era vitoriana como decorrência da necessidade que as organizações sentiram de ordem e exatidão e das reivindicações dos trabalhadores por um tratamento justo e imparcial.[...]” (CHIAVENATO, 2011, p. 238).

Ainda assevera que, em que pese a burocracia ter suas raízes na antiguidade histórica cuja finalidade tenha sido no intuito de organizar com detalhes e gerenciar de forma rígida as atividades empresariais da maneira mais eficiente possível, basicamente, ela foi uma invenção social aperfeiçoada durante a Revolução Industrial.

Daí exsurgiu o modelo burocrático de organização, por meio da reação contra a crueldade, o nepotismo e os julgamentos parciais e tendenciosos característicos

das práticas injustas e desumanas da Revolução Industrial. Assim, de maneira rápida, esse modelo de Administração foi seguido por diversos tipos de organizações humanas, tais como: indústrias, empresas prestadoras de serviços, repartições públicas, entre outras; daí o século XX passou a ser considerado o século das burocracias.

Hodiernamente, a palavra “burocracia” tem assumido diversos significados; às vezes usada para significar um excesso de formalismo do Estado ou o método procedimental formal exagerado dos órgãos que o constituem, ora quer significar classe social (burocratas) que de uma forma geral domina o aparato estatal, ora quer dizer apenas uma teoria administrativa de gestão eficiente, segura e racional de instituições públicas ou privadas (Teoria da Burocracia) e em outros momentos é usada para designar o estamento estatal opressor.

Portanto, a expressão burocracia pode assumir diversos significados e utilizada pelos mais variados agentes sociais e políticos para designar a racionalidade e a eficiência gerencial.

## 4.2 O MODELO BUROCRÁTICO DE WEBER

A Teoria da Burocracia foi desenvolvida na Administração por volta dos anos 1940 em função da fragilidade e parcialidade tanto da Teoria Clássica (Henri Fayol) como da Teoria das Relações Humanas (Hawthorne), que não possibilitaram uma abordagem global, integradora e envolvente dos problemas organizacionais; da necessidade de um modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como, o comportamento dos membros dela participantes, sendo aplicável não somente à fábrica, mas a todas as formas de organização humana e principalmente às empresas; do crescente tamanho e complexidade das empresas passam a exigir modelos organizacionais bem mais definidos e do ressurgimento da Sociologia da Burocracia, a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber, o seu criador. (CHIAVENATO, 2011, p. 242)

Maurício Tragtenberg leciona que weber estudou a burocracia porque acreditava ver nela uma via para sua expansão no sistema social de maior perigo ao homem e para criar mecanismos de defesa que se distanciam dela. Ainda ensina:

“[...] O que significa burocracia para Weber? A burocracia é um tipo de poder. A burocracia é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão do trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins visados.

Assim, para Weber a burocracia implica predomínio do formalismo, de existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical de trabalho e impessoalidade no recrutamento dos quadros.[...]” (TRAGTENBURG, 1992, p. 139)

Continua afirmando que para Weber a administração burocrática se caracteriza predominantemente pela especialização, devido ao fato de ser constituída por profissão e não por honrarias, haver a separação entre o administrador e os meios de administração e, a impessoalidade inerente ao cargo e à remuneração em dinheiro; já que a sua nomeação ser feita por autoridade superior ao seu cargo e se finda com a aposentadoria do serviço.

Chiavenato aduz que, Weber identificou três fatores principais que favorecem o desenvolvimento da moderna burocracia: (i) o desenvolvimento de uma economia monetária: na Burocracia, a moeda assume o lugar da remuneração em espécie para os funcionários, permitindo a centralização da autoridade e o fortalecimento da administração burocrática; (ii) o crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno e (iii) a superioridade técnica – em termos de eficiência – do tipo burocrático de administração: servindo como uma força autônoma para impor sua prevalência.

Weber afirma que os atributos da burocracia moderna incluem a impessoalidade nas relações, a concentração dos meios da administração, um efeito de nivelamento entre as diferenças sociais e econômicas e a execução de um sistema da autoridade que é praticamente indestrutível.

Partindo-se dessa premissa, são traços característicos da burocracia moderna (WEBER, 2016, p. 9-12):

Existe o princípio de setores jurisdicionais estáveis e oficiais organizados, em geral, normativamente, ou seja, mediante leis ou ordenamentos administrativos;

1. As atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura governada burocraticamente dividem-se de forma estável como deveres oficiais.

2. A autoridade que dá as ordens necessárias para a alternância desses deveres é distribuída de forma estável e rigorosamente delimitada por normas referentes aos meios coativos, físicos, sacerdotais ou de outra espécie, do qual podem dispor os funcionários.

3. O cumprimento normal e continuado desses deveres, bem como o exercício dos direitos correspondentes, é assegurado por um sistema de normas; somente podem prestar serviços aquelas pessoas que, segundo as regras gerais, estão qualificadas para tanto.

Destarte, estes três elementos formam, no governo público (legal), a “autoridade burocrática”. No âmbito econômico privado constituem a parte da “administração” burocrática.

Existem os princípios de hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade que implicam um sistema de subordinação ferreamente organizado, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores.

A administração do cargo moderno funda-se em documentos escritos (“arquivos”) que serão conservados de forma original ou como projetos. Administrar um cargo e administrá-lo de forma especializada implica, geralmente, uma preparação cabal e experta.

Se o cargo está em pleno desenvolvimento, a atividade do funcionário requer toda a sua capacidade de trabalho, além do fato de que a sua jornada obrigatória no escritório está estritamente fixada e a administração do cargo ajusta-se à normas gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos precisas, e que podem ser aprendidas.

E com base no exposto, tem-se o perfil do funcionário burocrático, que em linhas gerais: é pessoalmente livre e nomeado para sua posição com base na sua habilitação para o cargo; ele exercita sua autoridade delegada de acordo com regras impessoais, sua lealdade é relacionada à execução fiel de seus deveres oficiais; sua nomeação e a designação de seu local de trabalho dependem de suas qualificações técnicas; seu trabalho administrativo é uma ocupação de tempo integral, é recompensada por meio do pagamento de um vencimento regular e há a perspectiva de avanço em uma carreira por toda a vida.



Um funcionário deve exercitar seu julgamento e suas habilidades, colocando-os, todavia, a serviço de uma autoridade mais elevada. Em última instância, é responsável somente pela execução imparcial de tarefas atribuídas e deve sacrificar seu julgamento, caso esteja em conflito com seus deveres oficiais.

Para Weber (WEBER, 2016), as principais características da Burocracia são:

a) Caráter legal das normas e regulamentos. É uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. É baseada em legislação própria que define com antecedência como a organização deve funcionar. São escritas, procuram cobrir todas as áreas da organização, é uma estrutura social racionalmente organizada, conferem às pessoas investidas da autoridade um poder de coação sobre os subordinados e também os meios coercitivos capazes de impor a disciplina e possibilitam a padronização dentro da empresa.

b) Caráter formal das comunicações. A burocracia é uma organização ligada por comunicação escrita. Todas as ações e procedimentos são feitos por escrito para proporcionar a comprovação e documentação adequadas. Como as comunicações são feitas repetitiva e constantemente, a burocracia lança mão de rotinas e formulários para facilitar as comunicações e rotinizar o preenchimento de sua formalização.

c) Caráter racional e divisão do trabalho. A Burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Esta divisão do trabalho atende a uma racionalidade que é adequada ao objetivo a ser atingido, ou seja, a eficiência da organização, por meio do aspecto funcional da burocracia; da divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder; do estabelecimento das atribuições de cada participante, cada participante passa a ter o seu cargo específico, suas funções específicas e sua área de competência e de responsabilidade e cada participante sabe qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e quais os limites de sua tarefa.

d) Impessoalidade nas relações. Essa distribuição de atividade é feita impessoalmente, ou seja, é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas: considera as pessoas como ocupantes de cargos e de funções; o poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa; obedece ao superior não em consideração a pessoa, mas ao cargo que ele ocupa; as pessoas vêm e vão,

mas os cargos permanecem e cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade;

e) Hierarquia da autoridade. A burocracia estabelece os cargos segundo o princípio de hierarquia: cada subordinado deve estar sob a supervisão de um superior; não há cargo sem controle ou supervisão; a hierarquia é a ordem e subordinação, a graduação de autoridade correspondente às diversas categorias de participantes, funcionários e classes; os cargos estão definidos por meio de regras limitadas e específicas.

f) Rotinas e procedimentos. A burocracia fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo: ocupante do cargo não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça; a disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas, que tentam ajustar o funcionário às exigências do cargo e das organizações; todas as atividades de cada cargo são desempenhadas segundo padrões claramente definidos.

g) Competência técnica e Meritocracia. Na burocracia a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica: admissão, transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios válidos para toda a organização; necessidade de exames, concursos, testes e títulos para a admissão e promoção dos funcionários.

h) Profissionalização dos participantes. A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Cada funcionário é um profissional pelas seguintes razões: é um especialista, ou seja, cada funcionário é especializado nas atividades do seu cargo; é assalariado - os funcionários da burocracia participam da organização e recebem salários correspondentes ao cargo que ocupam; é nomeado por superior hierárquico; seu mandato é por tempo indeterminado; segue carreira dentro da organização; não possui a propriedade dos meios de produção, o administrador profissional administra a organização em nome dos proprietários; é fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa, o funcionário passa a defender os interesses do seu cargo e da sua organização.

i) Completa previsibilidade do funcionamento. O modelo burocrático de Weber parte da pressuposição de que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível: os funcionários devem comportar-se de acordo com as

normas e regulamentos da organização. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever todas as ocorrências e transformar em rotina sua execução.

Popularmente, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa, repartição ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas e eficientes. O termo é empregado também com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo, de forma pejorativa, passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema.

Entretanto, para Max Weber, a burocracia é exatamente o contrário: é a organização eficiente por excelência. E, para conseguir esta eficiência, ela precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas devem acontecer.

E de acordo com CHIAVANETO (2011, p. 250), Weber viu várias razões para explicar o avanço da burocracia em relação às outras formas de associação, tais como: a racionalidade com vistas ao alcance da organização; a precisão na definição do cargo e na operação; a rapidez nas decisões; a univocidade de interpretação; a uniformidade de rotinas e procedimentos; a continuidade da organização pelo seu caráter impessoal do cargo; redução de atrito entre as pessoas; a constância das decisões; a confiabilidade e os benefícios para o pessoal da organização, pois há a hierarquia e divisão de tarefas.

Outrossim, afirma que um conceito muito ligado à burocracia é o de racionalidade, que no sentido weberiano implica na adequação dos meios aos fins e no conceito burocrático, significa eficiência. Assim, uma organização é considerada racional se os meios eficientes são escolhidos para atingir as metas pretendidas. Entretanto, as metas coletivas da organização e não as metas dos seus membros individuais que são levados em consideração.

O termo burocratização utilizado por Weber é em sentido mais amplo, já que também se refere a outras formas de pensar existentes fora do contexto das organizações que permeiam a vida social; coincidindo assim, com o conceito de racionalização; que se refere tanto aos meios racionais de se chegar a um fim dentro das organizações burocráticas quanto às visões racionais do mundo.

Entretanto, apesar de considerar a burocracia a mais eficiente forma de organização criada pelo homem, Weber temia a sua eficiência porque os resultados oriundos da crescente burocratização do mundo moderno seriam uma ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais.

#### 4.3 AS DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA WEBERIANA NA VISÃO DE MERTON

Ao estudar as consequências pretendidas pela burocracia, Merton observou as consequências indesejadas que levavam à ineficiência e às imperfeições. Nomeando essas consequências de disfunções da burocracia, designando essas anomalias de funcionamento como as responsáveis pelo sentido pejorativo dado a burocracia pelas pessoas leigas no assunto.

Para Merton, não existe uma organização totalmente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber; pois, pode-se dizer que para outros estudiosos a Burocracia não é tão eficiente como Weber apresenta, levando ao excesso de formalismo, de documentação e de papelório, o que culmina em baixa eficiência.

São disfunções da Burocracia de acordo com Merton:

1. Internalização das Regras e Apego aos Regulamentos: as normas e regulamentos passam a se transformar de meios em objetivos. Passam a ser absolutos e prioritários. Os regulamentos, de meios, passam a ser os principais objetivos da burocracia.

2. Excesso de Formalismo e de Papelório – A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que possa ser devidamente testemunhado por escrito pode conduzir à tendência ao excesso de formalismo, de documentação e de papelório.

3. Resistência Mudanças – Como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na burocracia.

4. Despersonalização do Relacionamento – A burocracia tem como uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam. Isto leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização.

5. Categorização como Base do Processo Decisorial – A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto.

6. Super conformidade às Rotinas e aos Procedimentos – Com o tempo, as regras e rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. O impacto dessas exigências burocráticas sobre a pessoa provoca profunda limitação em sua liberdade e espontaneidade pessoal.

7. Exibição de Sinais de Autoridade – Surge a tendência á utilização intensa de símbolo de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, como uniforme, mesa etc.

8. Dificuldade no Atendimento a Clientes e Conflitos com o Público – O funcionário está voltado para dentro da organização. Esta atuação interiorizada para a organização o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazem com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com seus problemas particulares e pessoais.

De acordo com Chiavenato (2011, p. 254-255), na teoria administrativa, a abordagem estruturalista surgiu com o crescimento das burocracias, em uma perspectiva de análise que vai além dos fenômenos internos da organização, visão pela qual as escolas de até então se restringiam.

Consolidando as apreciações críticas, temos que Weber, citado em Chiavenato (2011), considera a burocracia como a forma mais racional para atingir os objetivos organizacionais. Perrow defende a burocracia como um fator importante para a racionalização da estrutura organização. Segundo este último, as disfunções da burocracia são apenas conseqüências do fracasso de uma burocracia mal adequada.

Katz e Kahn defendem que a burocracia é uma organização superracionalizada, e não considera o ambiente e a natureza organizacional. Ambos defendem que as pessoas tornam as vantagens maiores do que realmente são. Para eles, o sistema burocrático só sobrevive por que as exigências do ambiente são óbvias e as exigências das tarefas individuais são mínimas, não necessitando de grandes processos.

Bennis, segundo Chiavenato (2011), critica a burocracia sob o ponto de vista de que seu sistema de controle já está ultrapassado e não é capaz de resolver os conflitos internos. Na verdade, ele define a burocracia de Weber como mecanicista, acreditando que ela tende a desaparecer devido às rápidas transformações ambientais, além do aumento e da complexidade das organizações que vão surgindo.

Assim, alguns autores como Merton, encontraram limitações na obra de Weber, partindo para uma análise crítica da realidade descrita por ele. O tipo ideal de burocracia tende a ser modificado pelos homens, levando a consequências imprevistas que conduzem às ineficiências e às imperfeições, e estas por sua vez, são enfatizadas e exageradas pelos leigos. E esse fenômeno, ocorre como internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso de formalismo e de papelório, resistência às mudanças e dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Chiavenato (2011) descreve uma cuidadosa crítica na qual diz que a burocracia talvez seja uma das melhores alternativas, pois levando em consideração as teorias anteriores, que são prescritivas e normativas, ela preocupa-se em descrever e explicar as organizações, dando ao administrador a escolha que considera mais apropriada.

A burocracia, por ser caracterizada pela racionalidade, impessoalidade e ser baseada na divisão de trabalho está essencialmente dependente da formalização de cada um dos seus atos e de seus procedimentos internos para que a máxima eficiência do sistema seja alcançada.

O excesso de formalismo ou de papelório no sentido de dar credibilidade no intuito de demonstrar indubitavelmente que uma determinada regra estabelecida

esteja observada e cumprida talvez seja um dos grandes entraves do modelo burocrático de organização.

## **5 CARACTERÍSTICAS E PECULIARIDADES DO SERVIÇO AUXILIAR DE INFORMAÇÕES PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (CAUC) E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **5.1 O SIGNIFICADO E AS FINALIDADES DO CAUC**

O CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, instituído pela IN nº 2, de 02 de fevereiro de 2012 da STN, consiste em um subsistema desenvolvido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, disponibilizado em rede a todas unidades do governo federal e na internet, no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

A citada Instrução Normativa criou o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias em substituição ao antigo Cadastro Único de Convênio, mantendo-se a sigla CAUC.

É um sistema de acompanhamento pelos gestores públicos federais para acesso simplificado a todos os dados necessários ao cumprimento das normas para a realização de transferências voluntárias aos Estados e Municípios.

Além desta função relativa ao gerenciamento de convênios, o CAUC também constitui um importante instrumento de controle da gestão fiscal e tributária por parte dos próprios órgãos.

Não é um cadastro de inadimplência nem têm poderes ou atribuições legais para tornar qualquer ente inadimplente. Trata-se de um instrumental facilitador disponível às partes envolvidas na operação (concedente<sup>1</sup> e convenente<sup>2</sup>) no momento da formalização do convênio.

Sem essa ferramenta, o convenente teria que apresentar toda a documentação comprobatória na forma impressa em papel. O CAUC visa tornar o processo mais dinâmico, facilitando a verificação do cumprimento das exigências legais por parte dos gestores federais. Portanto, sua natureza é tão-somente informativa.

Compete aos órgãos e entidades federais responsáveis pela inserção de informações nos respectivos cadastros e sistemas de registro descritos no art. 10 da IN 2/2012 a realização dos registros fiscais, contábeis e financeiros ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) espelhado pelo Serviço Auxiliar.

---

<sup>1</sup> Concedente – é o Órgão ou Entidade da administração pública federal direta ou indireta responsável pela transferência de recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

<sup>2</sup> Convenente – é o Órgão ou Entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.



O Serviço Auxiliar prestará informações quanto ao cumprimento das exigências fiscais do conveniente por meio de indicação do termo “comprovado” relacionado com o pertinente item de verificação. O acesso ao CAUC é disponibilizado no site do Tesouro Nacional ([www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)). Para consultar basta acessar o referido endereço, conforme figuras a seguir:

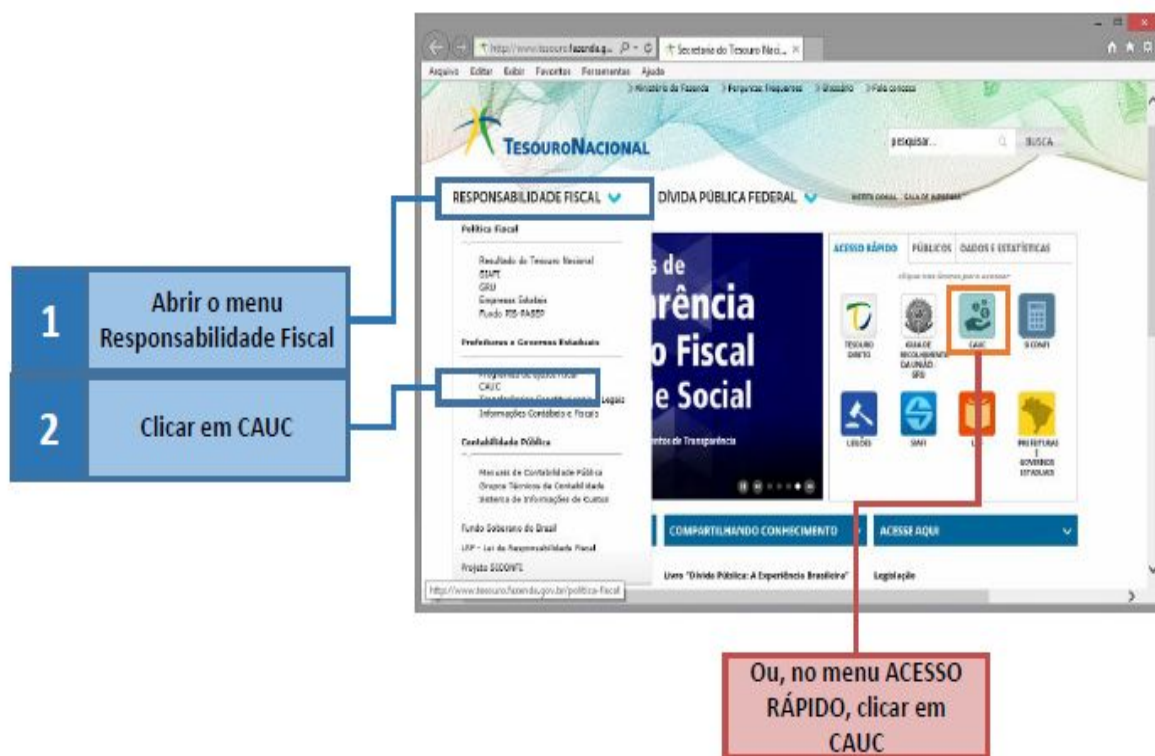


Figura 4 – CAUC: Acesso ao serviço

**Fonte:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Elaborado por Hiromi Cristina Santos Doi (Ago. 2015). Disponível

em: <<https://portal.convenios.gov.br/documents/10180/41638/Apresenta%C3%A7%C3%A3o++STN++Hiromi+Cristina.pdf/c1e9aa39-9e20-4e1e-a645-8294c52300f4>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

O CAUC possui três opções de consulta, como exemplo, opção II - Adimplência do conjunto de CNPJ dos órgãos da Administração Direta.

Em seguida clicar na opção MUNICÍPIO, preencher, colocar o código de segurança e consultar.

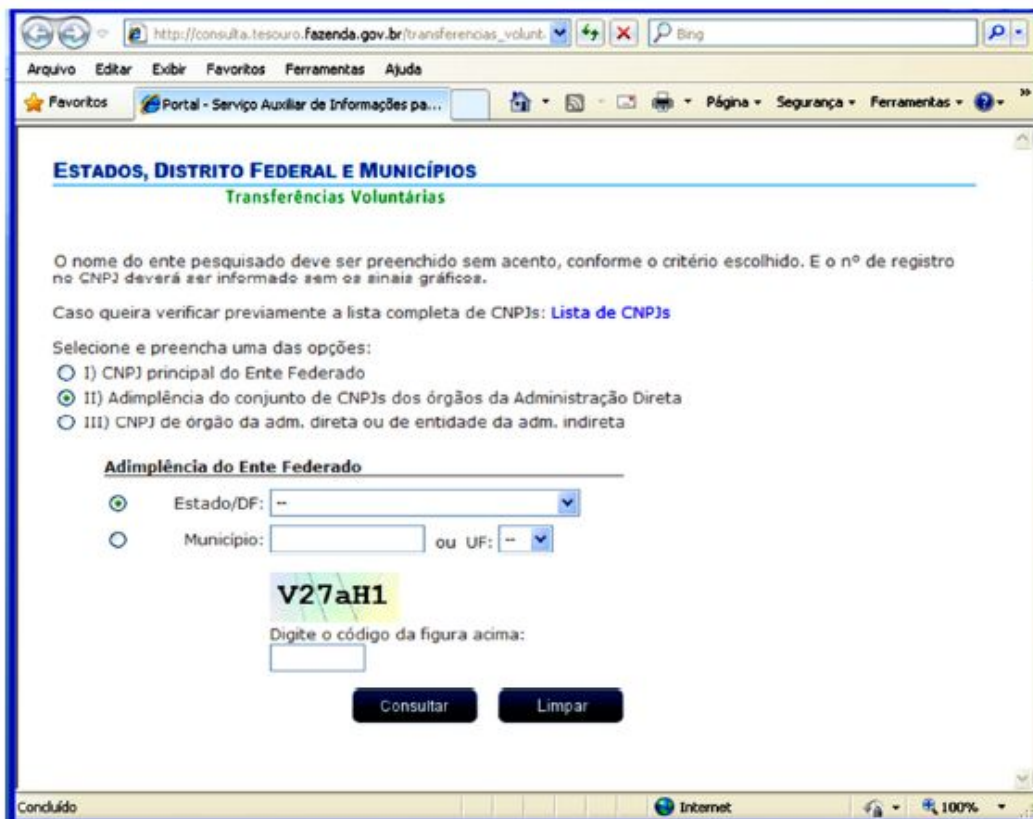


Figura 5 – CAUC: Seleção de opções.

Aparecerão os entes, selecionar, por exemplo, SALVADOR (BA):

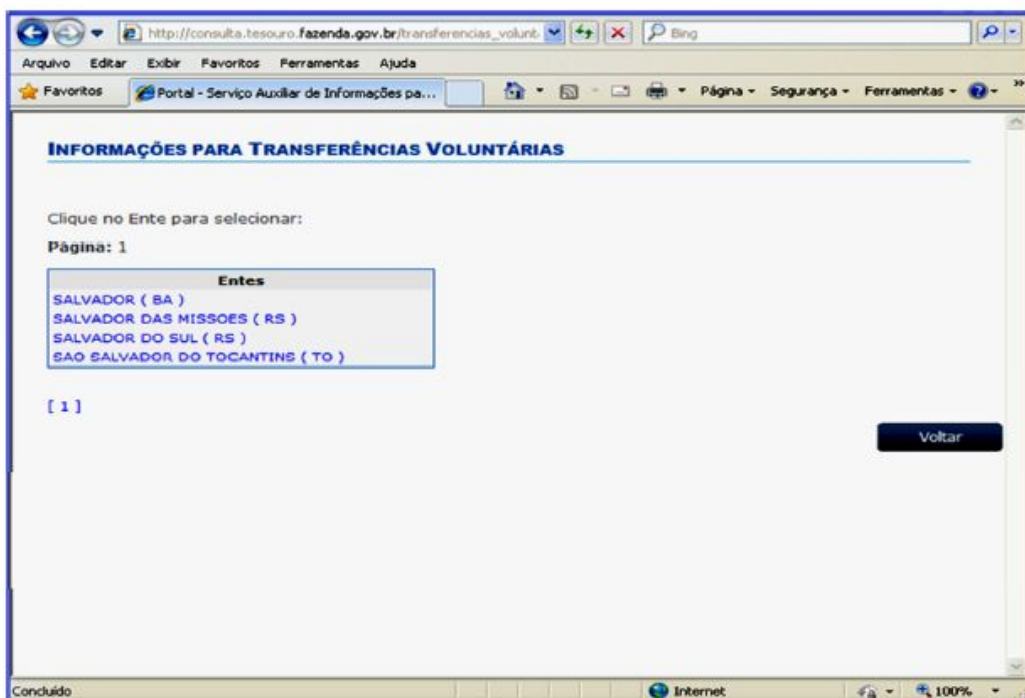


Figura 6 – CAUC: Seleção dos Entes.

Aparecerá a seguinte tela, basta selecionar o requisito fiscal que se deseja pesquisar.

Atendimento aos Requisitos Fiscais:			
Requisitos Fiscais	Fonte da informação/atualização	Atendimento	Validade
<b>I - Obrigações de Adimplência Financeira</b>			
1.1 Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	PGFN/RFB Cadastro de Registro de Adimplência	Comprovado	24/06/2015
1.3 Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	CAIXA Cadastro de Registro de Adimplência	Comprovado	13/05/2015
1.4 Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	STN Cadastro de Registro de Adimplência	Comprovado	07/05/2015
1.5 Regularidade perante o Poder Público Federal	CADIN Cadastro de Registro de Adimplência	Comprovado	07/05/2015
<b>II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios</b>			
2.1 Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente	SIAFI Subsistema Transferências Cadastro de Registro de Adimplência SICONV Cadastro de Registro de Adimplência	[*]	07/05/2015

**CAIXA** Clicando-se na logo do órgão responsável, há o redirecionamento automático para a sistema originário da informação refletida no sequencial.

**2.1** Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente.

Clicando-se no título do sequencial, a informação nele refletida é detalhada.

**[\*]** Os sequenciais marcados com [\*] não necessariamente estão inadimplentes, apenas não puderam ser comprovados. Nesses casos, o requisito fiscal deve ser comprovado à vista de documentos impressos.

Figura 7 – CAUC: Seleção dos Requisitos

**Fonte:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Elaborado por Hiromi Cristina Santos Doi (Agosto/2015). Disponível em:

<<https://portal.convencios.gov.br/documents/10180/41638/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+-+STN+-+Hiromi+Cristina.pdf/c1e9aa39-9e20-4e1e-a645-8294c52300f4>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

Desde maio de 2015, o Serviço Auxiliar não exhibe mais o item "1.2 - Regularidade quanto a Contribuições Previdenciárias", e o item 1.1 passou a ter nova redação e a atestar também a Regularidade Previdenciária. Tais alterações se devem às mudanças ocorridas na Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, em virtude da edição da Portaria RFB/ PGFN nº. 1.751, de 02/10/2014. A Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pelo controle de apenas dos 4 (quatro) primeiros requisitos fiscais refletidos no CAUC (itens 1.1 ao 1.5).

Quando o Portal do Serviço Auxiliar não puder apresentar a comprovação de exigência, ele nada informará a respeito (caso em que aparecerá o símbolo "[\*]"). Assim, a comprovação do atendimento dessa exigência deverá ocorrer por via documental.

Esta eventual impossibilidade de verificação do cumprimento de algum dos itens pesquisados pelo Serviço Auxiliar não significa o descumprimento de obrigação fiscal do convenente, caso em que a comprovação deverá ser fornecida diretamente ao concedente, pelo próprio convenente, mediante apresentação de certidão ou documento válido que demonstre, de forma inequívoca, a pertinente regularidade fiscal, de acordo com o art. 2º, parágrafo único da IN2/2012 (STN, 2012).

A Regularidade fiscal compreende a prova da atualidade das seguintes certidões para comprovações de regularidade: a Certidão Negativa de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros (CND do INSS); Certificado de Regularidade do FGTS (CRF-FGTS); a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (CND Federal); a Certidão Negativa de Débitos Estaduais/SEF (CND Estadual) e a Certidão Negativa de Débitos Relativos a Tributos Municipais e Dívida Ativa do Município (CND Municipal, obtida junto ao Município sede).

Com o advento da Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 38), ocorreram algumas alterações/inclusões nas condições para celebração de convênios e contratos de repasse, que foram disciplinadas em seu art. 38. Assim, todos os requisitos fiscais devem ser verificados para realização das transferências voluntárias, todavia tais requisitos não constam no CAUC e devem ser necessariamente comprovados documentalmente, como dito alhures.

No quadro a seguir constam as informações fiscais que não se encontram disponíveis no CAUC, conforme art. 15, incisos I a V, da IN2/2012 e Incisos XII, XV, XVI, XVII, e XVIII do art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011:

REQUISITOS FISCAIS	FONTE DE INFORMAÇÃO/ATUALIZAÇÃO
<p><b>Atendimento aos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, despesa total com pessoal e inscrição em restos a pagar.</b></p>	<p>São comprovados mediante a apresentação de certidão do Tribunal de Contas de vinculação. Na impossibilidade da sua emissão, pode ser acatada declaração do secretário e finanças ou do secretário responsável pela divulgação de informações contábeis e fiscais atestando o cumprimento pelos Poderes e órgãos, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada;</p> <p>Quanto ao atendimento ao limite de inscrição em restos a pagar é exigível no último ano de mandato do titular do Poder Executivo local e constam no Relatório de Gestão Fiscal referente ao quadrimestre/ semestre final daquele último ano;</p> <p>A validade da declaração de cumprimento aos limites da "Dívida Consolidada e Mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita", "Despesa Total com Pessoal" e "Inscrição em Restos a Pagar" é de 30 dias após o vencimento do</p>

	quadrimestre/semestre seguinte ao de referência ou conforme validade da certidão do Tribunal de Contas.
<b>Regularidade das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas.</b>	Busca comprovar que as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas já contratadas no ano anterior limitam-se a 3% da receita corrente líquida do exercício e que as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes também se limitam a 3% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios; Seu atendimento é comprovado por meio de declaração de regularidade quanto aos limites estabelecidos na Lei nº 11.079, de 30/05/2004, do chefe do poder executivo ou do secretário de finanças, juntamente com a remessa da declaração para o Tribunal de Contas competente por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada com validade até 30 de janeiro do ano subsequente.
<b>Regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais</b>	1. A comprovação da regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais é feita por meio de certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça (CEDIN), disponível na internet – <a href="http://www.cnj.jus.br/cedin/public/EntidadeInadimplente/certidao">http://www.cnj.jus.br/cedin/public/EntidadeInadimplente/certidao</a> , ou por meio de declaração de regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais do chefe do poder executivo ou do secretário de finanças, juntamente com a remessa da declaração para o Tribunal de Justiça competente por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada.
<b>Divulgação do requisito divulgação da execução orçamentária e financeira por meio eletrônico de acesso ao público</b>	A comprovação de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio eletrônico de acesso ao público e de informações pormenorizadas relativas à receita e à despesa é feita por meio de declaração de cumprimento, juntamente com a remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada.
<b>Inexistência de situação de vedação ao recebimento de transferências voluntárias</b>	A inexistência de situação de vedação ao recebimento de transferências voluntárias é comprovada por meio de declaração de que não realizou operação de crédito enquadrada no parágrafo 1º do art. 33 da Lei Complementar nº 101/2000, juntamente com o comprovante de remessa da declaração ao respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada.

Quadro 4 – Os Requisitos fiscais não contemplados no CAUC e suas comprovações documentais  
**Fonte:** BRASIL (2015). INSTRUÇÃO NORMATIVA STN Nº 2, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2012 (Alterada pela da IN STN nº 1, de 21 de outubro de 2015, publicada no DOU de 22 de outubro de 2015.).

O CAUC, de acordo com o artigo 4º da IN2/2012, objetiva simplificar a verificação, pelo gestor público do órgão ou entidade concedente, do atendimento, pelo conveniente e pelo ente federativo beneficiário de transferência voluntária de recursos da União, das exigências estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e demais legislações aplicáveis.

Outrossim, visa consolidar as exigências estabelecidas pela Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e outras fontes legais e normativas referentes à realização de transferências voluntárias; esclarecendo e identificando as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando-se dúvidas quanto à natureza dos documentos; ampliando o nível de controle de exigências, no intuito de

possibilitar a transparência na gestão fiscal e o exercício da cidadania, uma vez que permite o acesso pela internet.

Além de facilitar a entrega de documentação administrativa, financeira e contábil produzida pelo ente federativo, como exemplo, o Relatório de Gestão Fiscal, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Balanço Anual, entregando-os de uma única vez aos órgãos concedentes federais, em vez de fazê-los diversas vezes como antes.

## 5.2 A ATUALIZAÇÃO DOS REGISTROS NO SISTEMA

As informações pertinentes aos itens que compõem o CAUC resultam do traslado, via interação informatizada, dos registros mantidos, por força de legislação específica, nos bancos de dados dos órgãos federais certificadores e/ou responsáveis pelo controle e acompanhamento da respectiva informação acerca da situação dos entes federados e convenientes quanto à sua regularidade nas obrigações legais perante os referidos órgãos ou entidades.

O subsistema CAUC, portanto, apenas copia essas informações e as consolida num só lugar, facilitando a tarefa dos gestores governamentais de verificação das documentações comprobatórias exigidas no momento da formalização de um convênio. Assim dispõe o *caput* do artigo 7º da IN2/2012:

Art. 7º A atualização do Serviço Auxiliar observará a modalidade automática, que é caracterizada pela captação diária de informações fiscais, de acesso público, emitidas por órgãos ou entidades federais, em função de cadastros ou sistemas por esses geridos e atualizados. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 01, de 21 de outubro de 2015)

Ainda dispõe o artigo que a disponibilização dos dados atualizados no Serviço Auxiliar, ocorrerá um dia útil após a captação diária de registros fornecidos pelos cadastros e sistemas de que trata o *caput*. E que para a integração do Serviço Auxiliar com os cadastros ou sistemas provedores das informações poderá ser utilizado, quando necessário, o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN-MF).

Todas as informações fiscais a serem disponibilizadas no CAUC deverão espelhar prazos de validade que sejam compatíveis com a natureza do requisito

fiscal, a frequência e o método de sua atualização por parte dos cadastros e sistemas responsáveis pela informação, bem como o critério de pesquisa utilizado.

Portanto, caberá ao conveniente interessado a comprovação de sua situação de adimplência junto ao órgão ou entidade de origem da certificação que o inscreveu como inadimplente em seu banco de dados, em sistema próprio ou mesmo no Cadastro Informativo de créditos não-quitados do setor público federal (Cadin). E uma vez comprovada essa regularidade e alterada a sua condição no sistema de origem, o CAUC automaticamente também refletirá o registro mais atual.

É de responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios manter atualizadas suas respectivas listas de CNPJ's contendo as denominações completas e os números de inscrição de cada entidade da Administração indireta e, enquanto não for implementada atualização automática, nos moldes do artigo 13-A, também de cada órgão da Administração direta, para viabilizar os critérios de pesquisa do Serviço Auxiliar.

Estas informações serão apresentadas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN-MF), mediante ofício do Chefe do Poder Executivo do ente da Federação, ou autoridade por ele delegada.

As modificações de qualquer natureza relativas a inscrições no CNPJ perante o Serviço Auxiliar, deverão ser devidamente evidenciadas e seguidas de solicitação de atualização, perante a Secretaria do Tesouro Nacional (STN-MF), mediante ofício mencionado acima, casos em que deverá informar a norma relativa à criação ou extinção do órgão ou entidade, ou os fundamentos que embasarem a solicitação de retificação.

Qualquer solicitação de alteração dependerá de prévia comprovação de que a pretendida alteração já foi implementada no cadastro da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB-MF).

As atualizações cabíveis na lista constante do Serviço Auxiliar serão efetivadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN-MF) no prazo de cinco dias úteis após a apresentação de ofício solicitante e uma vez preenchidos todos os requisitos legais e regulamentares.

Dispõe o artigo 13-A que a Secretaria do Tesouro Nacional desenvolverá com a colaboração da Receita Federal do Brasil (RFB) mecanismo de atualização

automática da relação de números de inscrição no CNPJ dos órgãos da Administração direta vinculados aos entes da Federação, com base nos dados recebidos diariamente, por meio eletrônico, da RFB.

Diz ainda que após a implementação da atualização automática todas as inclusões, exclusões e alterações dos órgãos a que se refere não mais se darão por meio de solicitação via ofício à STN, mas da atualização cadastral na base de dados do CNPJ a ser solicitada junto à RFB.

### 5.3 AS EXIGÊNCIAS PARA A REALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO E A DESCRIÇÃO DOS ITENS DE VERIFICAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criou regras específicas para atender às transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e Municípios, além de esclarecer o que seja transferência voluntária no caput do artigo 25:

Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária 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.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;  
c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;



d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Observa-se que a Constituição no inciso X do artigo 167 veda a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, incluindo as por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras para efetuar pagamentos que incluam despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, na tentativa de desburocratizar e dar maior transparência à gestão fiscal dos entes federativos citados, a LRF descreveu entre as exigências constantes no inciso IV, §1º do artigo 25 a comprovação de documentos pelos quais os beneficiários devem apresentar para ter acesso as tais transferências de recursos; tudo em consonância com outras leis que disciplinam a matéria em questão e a Constituição da República.

Para melhor compreensão do exposto serão a seguir demonstrados itens de verificação constantes no CAUC e os dispositivos legais pertinentes.

ITEM DE VERIFICAÇÃO - CAUC	LEGISLAÇÃO
100 – ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS	<b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b> Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos. <b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b> Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis: I - Demonstração do exercício da Plena Competência Tributária, que se constitui no cumprimento da obrigação de instituir, prever e arrecadar os impostos de competência constitucional do Ente Federativo a que se vincula o conveniente, conforme dispõe o parágrafo único do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, comprovada por meio de apresentação de declaração do chefe do executivo de que instituiu, previu e arrecadou os impostos de competência constitucional, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada; com validade até 30 de abril do exercício subsequente, para os municípios, e até 31 de maio do exercício subsequente, para os Estados e para o Distrito Federal.
205 – INSS - CND	<b>Constituição da República de 1988</b> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos

	<p>orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais (...)</p> <p>§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios;</p> <p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b></p> <p>“Art. 25. § 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:</p> <p>(...)</p> <p>IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:</p> <p>a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;</p> <p><b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b></p> <p>Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo convenente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:</p> <p>(...)</p> <p>IV - regularidade quanto a Contribuições Previdenciárias, conforme dados da Certidão Negativa de Débito (CND), fornecida pelo sistema da Secretaria da Receita Federal do Brasil, relativamente às contribuições previdenciárias e às contribuições devidas, por lei, a terceiros, incluindo as inscrições em Dívida Ativa do INSS, em atendimento ao disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal, e art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sendo válida no prazo e condições da respectiva certidão.</p>
<p><b>202 – CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária</b></p>	<p><b>LEGISLAÇÃO: Lei nº 9.717/98, art. 7º. (Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.)</b></p> <p>Art. 7º. O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º. de julho de 1999:</p> <p>I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União (...);</p> <p><b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b></p> <p>Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo convenente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:</p> <p>II - Regularidade Previdenciária, constituída pela observância dos critérios e das regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, cujo Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP é emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do Ministério da Previdência Social - MPS, em atendimento ao disposto no art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e no Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, sendo válida no prazo e condições da respectiva certidão.</p>
<p><b>203 – FGTS – Certificado de Regularidade do FGTS (CRF)</b></p>	<p><b>Lei nº 8.666/1993, art. 29, IV, e art. 116</b></p> <p>Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal, conforme o caso, consistirá em:</p> <p>(...)</p> <p>IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.</p> <p>Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração;</p> <p><b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº 507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b></p> <p>Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo convenente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:</p> <p>VI – regularidade quanto às Contribuições para o FGTS, conforme dados do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CRF/FGTS, fornecido pelo Sistema de Controle da Caixa Econômica Federal (CAIXA), cuja comprovação de regularidade, quanto ao depósito das parcelas devidas ao Fundo, atende ao disposto nos arts. 29, inciso IV, e 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e art. 25, inciso IV da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sendo válida no prazo e condições do respectivo certificado;</p>
<p><b>204 – Regularidade na Prestação de Contas de Convênio (CONCONV/SIAFI)</b></p>	<p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b></p> <p>Art. 25, § 1º, IV alínea a:</p> <p>§ 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das</p>

	<p>estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: (...) IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; <b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b> Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis: VII - regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais Recebidos Anteriormente, em atendimento ao disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a" da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mediante consulta: a) ao Subsistema TRANSFERÊNCIAS do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para os convênios firmados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997; b) ao SICONV, para aqueles firmados sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 2008, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e Transparência, e sob a égide desta Portaria; <b>INSTRUÇÃO NORMATIVA STN Nº 1, DE 15 DE JANEIRO DE 1997</b> <b>– Celebração de Convênios</b> Art. 5º É vedado: I - celebrar convênio, efetuar transferência, ou conceder benefícios sob qualquer modalidade, destinado a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta; II - destinar recursos públicos como contribuições, auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos. § 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo - CADIN, o conveniente que: I - não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa; II - não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário. III - estiver em débito junto a órgão ou entidade, da Administração Pública, pertinente a obrigações fiscais ou a contribuições legais. § 2º Nas hipóteses dos incisos I e II do parágrafo anterior, a entidade, se tiver outro administrador que não o faltoso, e uma vez comprovada a instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição, pela unidade de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo "Diversos Responsáveis", poderá ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expresso do ordenador de despesas do órgão concedente. § 3º O novo dirigente comprovará, semestralmente ao concedente o prosseguimento das ações adotadas, sob pena de retorno à situação de inadimplência.</p>
<p><b>205 – SRF – Tributos e Contribuições Federais/PGFN – Dívida Ativa da União</b></p>	<p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b> Art. 25, § 1º, IV alínea a: § 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: (...) IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; <b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b> Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis: III - regularidade quanto a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União, conforme dados da Certidão Conjunta de Débitos relativos a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União, fornecida pelos sistemas da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, em atendimento ao disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei</p>

	<p>Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e art. 27, inciso IV, art. 29 e art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo válida no prazo e condições da respectiva certidão;</p>
<p><b>207 – CADIN – Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal</b></p>	<p><b>Lei nº 10.522/2002, art. 6º. e 2º.</b>  Art. 6º. É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:  (...)  III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.  Art. 2º. O Cadin conterá relação das pessoas físicas e jurídicas que:  I - sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta.  (...)  § 1º. Os órgãos e as entidades a que se refere o inciso I procederão, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões no Cadin, de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem nas hipóteses previstas neste artigo.  § 2º. A inclusão no Cadin far-se-á 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição naquele Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito;  <b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b>  Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:  (...)  V - regularidade perante o Poder Público Federal, conforme consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), cuja verificação da existência de débitos perante os órgãos e entidades do Poder Público Federal atende ao disposto no art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, sendo sua comprovação verificada por meio da informação do cadastro mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil - SISBACEN, do Banco Central do Brasil (BACEN), e de acordo com os procedimentos da referida Lei.</p>
<p><b>208 – Pagamentos de Empréstimos e Financiamentos ao Ente Transferidor</b></p>	<p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b>  Art. 25, § 1º., IV alínea a:  § 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:  (...)  IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:  a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;  <b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b>  Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:  (...)  VIII - regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União, e administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em atendimento ao disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, comprovada mediante informação de adimplência prestada pela STN;</p>
<p><b>301 - Educação</b></p>	<p><b>Constituição da República de 1988</b>  Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.  <b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b>  Art. 25, § 1º., IV, b:  § 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:  (...)  IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:  (...)  b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;  <b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b>  Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:  (...)</p>

	<p>IX - aplicação mínima de recursos na área da Educação, em atendimento ao disposto no art. 212, da Constituição Federal, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e que se constitui na aplicação anual, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federativo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), com validade até a apresentação dos dados de um novo exercício, limitado às datas de 30 de abril do exercício subsequente, para Municípios, e de 31 de maio do exercício subsequente, para os Estados e para o Distrito Federal, ou, na impossibilidade de verificação por meio desse sistema, apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente;</p>
<p><b>302 - Saúde</b></p>	<p><b>Constituição da República de 1988</b>  Art. 198. § 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (...)  <b>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, art. 77 (EC nº. 29/2000)</b>  Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:  (...)  II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e  III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.  (...)  § 4º. Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º., a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.  <b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b>  Art. 25, § 1º., IV, b:  "§ 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:  (...)  IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:  (...)  b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;  <b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b>  Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:  (...)  X - aplicação mínima de recursos na área da Saúde, em atendimento ao disposto no art. 198, § 2º, da Constituição Federal, no art. 77, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e que se constitui na aplicação anual, em ações e serviços públicos de saúde, dos percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federativo ao Ministério da Saúde (MS), para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), com validade até a apresentação dos dados de um novo exercício, limitado às datas de 30 de abril do exercício subsequente, para municípios, e 31 de maio do exercício subsequente, para Estados e Distrito Federal ou, na impossibilidade de verificação por meio desse sistema, apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente;</p>
<p><b>400 – Relatório de Gestão Fiscal - RGF</b></p>	<p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b>  Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo: (...)  Art. 55. O relatório conterá:  § 2º. O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.  § 3º. O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º. sujeita o ente à sanção prevista no § 2º. do art. 51.  Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da</p>

	<p>Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.</p> <p>§ 2º. O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.</p> <p>"Art. 63.É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:</p> <p>II - divulgar semestralmente:</p> <p>b) o Relatório de Gestão Fiscal;</p> <p><b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b></p> <p>Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo convenente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:</p> <p>(...)</p> <p>XI - publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, no prazo de até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre ou semestre, a ser apresentado a gestor de órgão ou entidade concedente, ou ainda à Caixa Econômica Federal (CAIXA), na forma da lei, em atendimento ao disposto nos arts. 54, 55 e 63, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com validade até a data-limite de publicação do Relatório subsequente, verificada por meio de comprovação de publicação, podendo ser utilizados os relatórios disponíveis no Sistema de Coleta de dados Contábeis dos Entes da Federação (SIsTN), gerido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em regime de cooperação, de cada um dos Poderes e órgãos elencados no art. 20, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou por meio de declaração do secretário de finanças ou do secretário responsável pela divulgação de informações contábeis e fiscais atestando a publicação dos titulares dos Poderes e órgãos, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada.</p>
<p><b>501 - Encaminhamento das Contas Anuais</b></p>	<p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b></p> <p>Art. 51. § 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:</p> <p>I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;</p> <p>II - Estados, até trinta e um de maio.</p> <p>§ 2º. O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.</p> <p><b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011</b></p> <p>Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo convenente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:</p> <p>(...)</p> <p>XIII - encaminhamento das Contas Anuais (Demonstrativos Contábeis citados na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), para a consolidação das contas dos Entes da Federação relativas ao exercício anterior, em atendimento ao disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cujo registro é procedido pela própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com base no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SIsTN), gerido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e pela STN, em regime de cooperação, o que deverá ocorrer até as datas-limite de 30 de abril do exercício subsequente, para os Municípios, e de 31 de maio, para Estados ou Distrito Federal, comprovada mediante informação de adimplência prestada pela STN.</p>
<p><b>601 – Publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO</b></p>	<p><b>Constituição da República de 1988</b></p> <p>Art. 165, § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.</p> <p><b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4/5/2000)</b></p> <p>Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º. do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º. O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º. do art. 51.</p> <p>"Art. 51, § 2º. O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.</p> <p><b>PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº507, DE 24 DE</b></p>

	<p><b>NOVEMBRO DE 2011</b></p> <p>Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:</p> <p>XIV - publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), no prazo de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, em atendimento ao disposto nos arts. 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ser apresentado a gestor de órgão ou entidade concedente, ou ainda à Caixa Econômica Federal (CAIXA), na forma da lei, com validade até a data-limite de publicação do relatório subsequente, podendo ser utilizado o relatório disponível no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SIsTN), gerido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em regime de cooperação, ou a declaração de publicação do secretário de finanças ou do secretário responsável pela divulgação de informações contábeis e fiscais juntamente com a remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada;</p>
--	---

Quadro 5 – Os itens de Verificação do CAUC e a Legislação.

Fonte: Brasil, 2016.

No que tange às eventuais contestações ou solicitações de esclarecimentos a respeito de qualquer registro de informação fiscal, contábil ou financeira constantes do Serviço Auxiliar deverão ser apresentadas perante os órgãos ou entidades federais responsáveis pela atualização do pertinente registro do conveniente, conforme a relação constante do citado art. 10 da IN 2/2012 (STN, 2012).

O CAUC permite a verificação do atendimento pelo beneficiário da transferência voluntária de recursos da União por meio das seguintes informações organizadas em itens, como a seguir:

Quanto às Obrigações de Adimplência Financeira:

1.1- Regularidade quanto a Tributos Federais, a Contribuições Previdenciárias e à Dívida Ativa da União - trata-se de sistema de controle de inadimplência sob a responsabilidade da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Receita Federal do Brasil (RFB), integrantes do Ministério da Fazenda. Conforme dados da Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União de que trata a Portaria PGFN/RFB nº 1.751, de 2 de outubro de 2014, fornecida pelos sistemas da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Validade: no prazo e condições da respectiva certidão. E utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento na alínea “a” do inciso IV do § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no inciso IV do art. 27, no art. 29 e no art. 116, todos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no § 3º do art. 195 da Constituição Federal);

1.3 - Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS - Sistema de controle de inadimplência que possui a Caixa Econômica Federal como entidade responsável, inclusive pela regularização e pela emissão do respectivo Certificado de Regularidade do FGTS - CRF, após o depósito dos valores pertinentes, a confirmação de adimplência ou a interposição de medida judicial que suspenda a exigibilidade. Validade: no prazo e condições do respectivo certificado. E utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento nos artigos 29, inciso IV, e 116, da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101, de 2000);

1.4 - Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União - possui a Secretaria do Tesouro Nacional (STN-MF) como órgão responsável pela alimentação dos pagamentos de empréstimos e financiamentos efetivados pelos bancos concedentes ou diretamente à STN, sendo utilizada a modalidade de atualização automática. Validade: diária. E utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento nos artigos 29, inciso IV, e 116, da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101, de 2000);

1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal - conforme consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), cuja verificação representa a existência ou não de débitos perante os órgãos e entidades do Poder Público federal, sendo sua comprovação verificada por meio da informação do referido cadastro mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil (SISBACEN), do Banco Central do Brasil (BACEN). A regularização se processa no CADIN e somente o órgão ou entidade que inscreveu uma pessoa física ou jurídica naquele Cadastro é que pode retirar a inadimplência, segundo dispositivo da Lei nº 10.522/2002. A inclusão no CADIN far-se-á 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição naquele Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito, conforme o § 2º do art. 2º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Validade: Diária. E utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento no art. 6º, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002).

Quanto ao Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios:



2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente – constitui consulta:

a) ao Subsistema TRANSFERÊNCIAS, do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN-MF), para os convênios firmados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 1, de 1997, até o dia 29 de maio de 2008, sendo a informação com validade diária e utilizada a modalidade de atualização automática; e

b) ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTIMP), para aqueles firmados a partir de 30 de maio de 2008, sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 2008, e a partir de 1º de janeiro de 2012, sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 2011 sendo a informação com validade diária e utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101, de 2000);

Quanto às Obrigações de Transparência:

3.1 - Publicação do Relatório de Gestão Fiscal –RGF - de cada um dos Poderes e órgãos elencados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, utilizada a modalidade de atualização automática com dados recebidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Validade: até a data-limite de publicação do Relatório subsequente (com fundamento nos artigos 54, 55 e 63, inciso II, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000);

3.2 - Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO – a atualização deste item se dá de utilizada a modalidade de atualização automática, com dados recebidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Validade: até 30 dias após o encerramento de cada bimestre (com fundamento nos artigos 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000);

3.3 - Encaminhamento das Contas Anuais - para a consolidação das contas dos Entes da Federação relativas ao exercício anterior, cujo registro é procedido pela Secretaria do Tesouro Nacional com base na Declaração das Contas Anuais

(DCA) gravada no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), em regime de cooperação e utilizada a modalidade de atualização manual. Validade: até as datas de 30 de abril do exercício subsequente, para os Municípios, e de 31 de maio, para Estados ou Distrito Federal, sendo utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000,);

Quanto ao Adimplemento de Obrigações Constitucionais e Legais:

4.1 - Exercício da Plena Competência Tributária - Item de atualização manual.

A exigência é comprovada por meio de apresentação de declaração do Chefe do Poder Executivo de que instituiu, previu e arrecadou os impostos de competência constitucional, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada. Os dados devem ser fornecidos pelo conveniente à Caixa Econômica Federal (CAIXA), ou diretamente ao concedente, sendo a informação de natureza declaratória, ou seja, tem por origem as informações do próprio ente, consignadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, e cuja divulgação é obrigatória de acordo com a Lei. Validade: até 30 de abril do exercício subsequente, para os Municípios, e até 31 de maio do exercício subsequente, para os Estados e para o Distrito Federal. E utilizada a modalidade de atualização automática, com dados recebidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) (com fundamento no parágrafo único do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000);

4.2 - Aplicação Mínima de recursos em Educação – a informação é de natureza declaratória, com base nas informações do próprio ente, consignadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, do Ministério da Educação. Constitui na aplicação anual, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências federais, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo conveniente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (ME), para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). O CAUC via interação

informatizada, busca a informação naquele sistema e atualiza seu registro. Validade: até 30 de abril do exercício subsequente, para os Municípios, e de até 31 de maio do exercício subsequente, para Estados e Distrito Federal. E utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento no art. 212, da Constituição, e art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101, de 2000);

4.3 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde – constituída pela observância dos critérios e das regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, cujo Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), do Ministério da Previdência Social (MPS). A informação é de natureza declaratória com base nas informações do próprio ente consignadas no SIOPS. Validade: diária. E utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento no art. 7º, da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e as disposições do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001);

4.4 - Regularidade Previdenciária - constituída pela observância dos critérios e das regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, cujo “Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)” é emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), do Ministério da Previdência Social (MPS), sendo válida no prazo e condições da respectiva certidão, utilizada a modalidade de atualização automática. Validade: no prazo e condições da respectiva certidão, utilizada a modalidade de atualização automática (com fundamento no art. 7º, da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e as disposições do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001).

Em relação aos requisitos previstos nos incisos “Encaminhamento das Contas Anuais”, “Exercício da Plena Competência Tributária”, “Aplicação Mínima de Recursos na Área da Educação” e “Aplicação Mínima de Recursos na Área da Saúde”, o CAUC será atualizado tão logo haja o processamento das informações referentes ao novo exercício encerrado.

As exigências do item “3.1: Publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)” e item “3.2: Publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)”, referem-se somente à publicação dos relatórios e não se confundem com a análise de seu conteúdo.

As consultas relativas aos itens “1.1: Regularidade quanto a Tributos Federais, a Contribuições Previdenciárias e à Dívida Ativa da União”, item “1.3: Regularidade Quanto a Contribuições para o FGTS” e item “4.4: Regularidade Previdenciária” apresentarão prazo de validade da próxima certidão a vencer.

Segue quadro-resumo das condições monitoradas pelo CAUC.

<b>Item do Cauc</b>	<b>Objeto</b>	<b>Inciso do art. 38 da Portaria 507</b>
1.1	Certidão tributária	III
1.3	Certidão quanto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	VI
1.4	Empréstimos da União	VIII
1.5	Regularidade no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN)	V
2.1	Regularidade em transferências antigas	VII
3.1	Publicação do RGF	XI
3.2	Publicação do RREO	XIV
3.3	Envio das contas anuais	XIII
4.1	Exercício da competência tributária	I
4.2	Aplicação de recursos em educação	IX
4.3	Aplicação de recursos em saúde	X
4.4	Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)	II

Quadro 6 – Requisitos Fiscais.

Fonte:BRASIL, Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

Em caso de eventual cancelamento de certidão ou alteração de informação espelhados no Serviço Auxiliar por força de decisão administrativa ou judicial será de responsabilidade do próprio órgão ou entidade federal responsável pela atualização do cadastro ou sistema do respectivo registro, caso em que caberá ao conveniente adotar providências diretamente perante o órgão ou entidade referidos.

## **6 CAUC: ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS ENTRAVES BUROCRÁTICOS DO SISTEMA PARA A GESTÃO MUNICIPAL**

### **6.1 OS IMPACTOS DA BUROCRACIA WEBERIANA E O EXCESSO DE FORMALISMO NO CAUC**

Segundo Pereira (p. 12, 2007) do ponto de vista administrativo, o Estado pode ser considerado patrimonial até os anos 30, prevalecendo, então, a confusão intrínseca ou inerente ao patrimonialismo entre o patrimônio público e o privado. A partir de 1930 iniciou a Reforma Burocrática ou do serviço público. Daí a administração passou a ser burocrática ou weberiana, cuja preocupação principal foi com a efetividade da ação pública.

No ano de 1967 foi editado o Decreto Lei nº 200 consagrando a descentralização administrativa como um dos instrumentos de estruturação da Administração Pública brasileira, a chamada Reforma Administrativa, que no §4º do artigo 10 se percebe claramente a forte influência da Teoria Burocrática Weberiana quando diz que: “[...]Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições [...].”

Outrossim, no mesmo DL no artigo 13 é tratado do controle exercido das atividades administrativas federais onde se determina a observância de normas pelos ocupantes de cargos públicos:

“Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.”

A herança burocrática de Weber é ainda mais clarividente no critério hierárquico estabelecido pelo controle interno consagrado no artigo 74 da Constituição da República de 1988 que descreve as suas finalidades, quais sejam, avaliar o cumprimento das leis orçamentárias; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência dos gastos públicos; controlar as operações de crédito, avais e garantias, e auxiliar o controle externo no exercício da sua missão institucional. Impondo, dessa forma, às autoridades superiores o dever de exercer controle sobre os seus subalternos, analisando e revendo os atos por eles realizados, se for preciso.

A partir de 1995, quando começou a Reforma gerencial ou da Gestão Pública, a administração assumiu caráter crescentemente, gerencial na medida em que o critério da eficiência tornou-se decisivo. Bresser assevera que:

“[...] A estas formas de Estado correspondem formas de burocracia: patrimonial, weberiana e gerencial, as duas últimas podendo ser consideradas “modernas”, mas a weberiana está ainda preocupada com a racionalidade formal da organização e com a efetividade de suas normas e regulamentos, enquanto que a gerencial já está voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias, mas são flexibilizadas.[...]” (PEREIRA, 2007)

Nesse contexto adveio a Emenda Constitucional nº19/98 para dispor, entre outras providências, sobre normas de controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades e posteriormente a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fundamentada na responsabilidade com o dinheiro público e trazendo uma série de novos desafios aos gestores públicos brasileiros, que entre os seus princípios consagradores estão o planejamento, a transparência em relação aos gastos, o controle e a participação da sociedade.

Entre os novos desafios aos gestores, tem-se um olhar específico no que concerne às transferências voluntárias de recursos da União em favor dos Municípios que se dão por meio do preenchimento dos requisitos fiscais constantes no Serviço Auxiliar de Informações para transferências Voluntárias (CAUC) descrito no capítulo 5 do presente trabalho.

Como forma exemplificativa do impacto do excesso de formalismo constante no CAUC, tem-se os seguintes julgados recentes do STF tratando do assunto:

**EMENTA 1: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REPASSE DE VERBA PELA UNIÃO. RESTRIÇÃO CADASTRAL NO CAUC E NO SIAFI. SUSPENSÃO DOS EFEITOS APENAS QUANTO AOS REPASSES QUE VISEM À EXECUÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS OU EM FAIXA DE FRONTEIRA. ART. 26 DA LEI 10.522/2002. ABRANGÊNCIA DO TERMO "AÇÕES SOCIAIS".**

1. A suspensão da restrição para a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios trata de norma de direito financeiro e é exceção à regra, estando limitada às situações previstas no próprio artigo 26 da Lei 10.522/2002 (execuções de ações sociais ou ações em faixa de fronteira). A interpretação da expressão "ações sociais" não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu. Sendo assim, o conceito da expressão "ações sociais", para o fim da Lei 10.522/2002, deve ser resultado de interpretação restritiva, teleológica e sistemática, mormente diante do fato de que qualquer ação governamental em prol da sociedade pode ser passível de enquadramento no conceito de ação social.

2. O termo "ação social" presente na mencionada lei diz respeito às ações que objetivam o atendimento dos direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos artigos 6º, 193, 194, 196, 201, 203, 205, 215 e 217 (alimentação, moradia, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, ordem social, seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto).

3. O direito à infraestrutura urbana e o direito aos serviços públicos, os quais abarcam o direito à pavimentação e drenagem de vias públicas, compõem o rol de direitos que dão significado à garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme previsão do art. 2º da Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades. Apesar disso, conforme a fundamentação supra, a pavimentação e drenagem de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei 10.522/2002. Nesse sentido: REsp 1.372.942/AL, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 11.4.2014.

4. Recurso Especial não provido. (Processo: REsp 1527308 CE 2015/0084440-0. Relator(a): Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgamento: 16/06/2015. Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA; Publicação: DJe 05/08/2015);

Pode-se constatar, por meio da análise do julgado que, somente é possível a suspensão dos efeitos da inscrição cadastral no CAUC e no SIAFI no que diz respeito ao repasse que visem atender as denominadas "ações sociais" determinadas em lei que o Ente Federativo é obrigado a atender para satisfazer as necessidades sociais dos seus munícipes, ou seja, há evidente cobrança de critérios objetivos, ainda que o Município careça de capacidade arrecadatória a qual é influenciada por diversos fatores característicos da realidade de cada cidade

brasileira, tais como, área territorial, quantidade populacional, capacidade econômica; que seriam os critérios subjetivos a serem observados para o cumprimento dos referidos requisitos dos sistemas em questão.

Senão vejamos a ementa seguinte, onde se enfatiza o atendimento aos critérios objetivos elencados na legislação.

**EMENTA 2: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE LEGAL DE 54% COM DESPESA DE PESSOAL. INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO NO CAUC. CRITÉRIO OBJETIVO.**

1. Trata-se de agravo de instrumento manejado pelo MUNICÍPIO DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO em face da UNIÃO contra decisão que, em sede ação ordinária, indeferiu a antecipação de tutela para que o município seja retirado do CAUC e autorizou ao município receber valores referente a convênios com saúde e educação.

2. O Município fora inscrito no Cadastro Único de Convênios por violar o art. 20, III, a, da LC 101/2000, ao desbordar do limite legal de 54% da receita líquida com despesa de pessoal.

4. Ora, em princípio, não há qualquer irregularidade na inscrição do município do referido cadastro, dado que o próprio ente municipal admitira a extrapolação da percentagem legal. 5. É certo que o Tribunal de Contas da União, em auditoria instaurada para acompanhar os efeitos da desoneração do IR e do IPI (id 4058300.1572062), revela uma estimativa de quase 22 bilhões não distribuídos ao FPM, no intervalo de 2008 a 2012, em decorrência da realidade econômica nacional. De mais a mais, documento expedido pela Confederação Nacional de Municípios (Id 4058300.1572062) destaca a diminuição de 3,87% do valor bruto repassado ao FPM em 2015. 6. Nada obstante, é imperioso que as gestões das administrações se adaptem às novas condições, em face das quais não há a receita anteriormente esperada. O limite de despesa com o pagamento de pessoal permanece hígido, cumprindo ao Administrador a sua obediência. Registre-se que o critério para a inscrição no cadastro de inadimplência é objetivo, posto que decorre da ultrapassagem dos percentuais estabelecidos em lei, daí porque não é pertinente a alegação de que inexistira má gestão. 7. Ademais, conquanto a inscrição de que se cuida enseje a vedação de assinatura de convênios, a própria legislação já ressalva aqueles que digam respeito à saúde e à educação, de modo a não restar prejuízo ainda maior aos municípios. 8. Por último, observo que as dificuldades econômico-financeiras dos entes municipais, decorrentes de desacertos na economia do País e mundial, bem assim da injusta partilha das receitas tributárias, tal como inculcado na Constituição, é assunto que merece correção política, com, inclusive, a alteração das normas que disciplinam a competência e a partilha dos tributos. Contudo, em sede judicial, a inscrição do município agravante no CAUC se deu em obediência aos critérios objetivos fixados no sistema. 9. Agravo de instrumento desprovido. Decisão UNÂNIME (Processo:AG 08000834520164050000 SE. Relator(a): Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima. Julgamento: 10/03/2016. Órgão Julgador: 2ª Turma).

Resta demonstrada uma das consequências negativas do excesso de formalismo constante no serviço em estudo ao ponto de que, ao levar em consideração apenas o preenchimento dos requisitos das regras impostas por meio



da leitura fria da legislação e para atender os comandos dos seus superiores, o ocupante do cargo público responsável por essa atividade não tem a prerrogativa de ponderar a existência de conflitos de direitos, ocasionando, muitas vezes, o impedimento de implantação de políticas públicas locais para atendimento das necessidades que os municípios tanto precisam, pois nasce dessa conduta o impedimento para que o ente federativo obtenha os recursos financeiros necessários para atingir tal fim.

Desta forma, há de se concluir a urgência de se repensar o modelo de organização burocrática weberiana presente no sistema para que se alcance a eficiência na gestão pública almejada na Constituição para que se atinja os objetivos públicos planejados no orçamento dos entes federativos.

## 6.2 A OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO FATOR PREPONDERANTE NA OBTENÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO

O artigo 37 da Lei Maior estabelece os princípios que norteiam a Administração Pública Direta e Indireta que, por vontade do Constituinte de 1988, faziam parte no referido dispositivo legal a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade (BRASIL, 1988).

A reforma administrativa desencadeada na década de 90, influenciou o Congresso Nacional resultando na aprovação da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, que alterou o rol já existente acrescentando o princípio da eficiência àqueles que regem a Administração Pública, pois, assim, a doutrina já erigia como princípio norteador para gestão pelos administradores públicos (BRASIL, 1998). Nessa senda, Carvalho (2008, p. 182) destaca que:

[...] quando o texto constitucional estabelece a eficiência como um princípio expresso vinculante de toda a Administração, a sua concretização se impõe na realidade administrativa em que incide o regime jurídico de direito público. Trata-se de mais uma exigência a ser considerada quando a Administração age para concretização do bem comum. Assim, ao escolher os meios através dos quais o Estado buscará satisfazer as necessidades coletivas, é imperioso considerar obrigatória a eficiência em atingir os objetivos públicos.

Pelo princípio da eficiência, é possível se vislumbrar um instrumento extremamente hábil à disposição, em prol e para a sociedade enquanto instrumento no combate à má administração, haja vista a decorrência de legitimação para se exercer o controle do exercício da atividade do agente público, o que pode ocorrer pela atuação do cidadão, bem como pela própria Administração Pública.

[...] se vislumbra como princípio instrumentalizador da superação do modelo weberiano, em que a Administração exerce-se por um quadro burocrático, assentado em escalões sucessivos de competências, inclusive de controle e supervisão (hierarquia), bem como no exercício centralizado dos poderes e na procedimentalização formal da conduta administrativa. (CARVALHO, 2008, p. 182).

De notar, que o referido controle alcança competência vinculada quanto à discricionariedade dos agentes públicos. Neste diapasão, não há motivação que não deva ser à própria satisfação do interesse público, o que consagra o objetivo do princípio da eficiência, reverbera sobre a temática Silva (2007, p. 672):

O princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC-45/2004) e em condições econômicas de igualdade dos consumidores.

A inclusão do princípio da eficiência na CF/88 objetivou a transformar o modelo de gestão pública que até então era essencialmente baseada em uma administração burocrática, onde o administrador público ficava atrelado aos procedimentos a serem empregados para atingir os fins, passando a configurar-se em uma administração gerencial com adoção de métodos modernos de gestão permitindo a oferta de melhores serviços, com mais qualidade, menores custos e maior agilidade em sua prestação. Uma gestão mais aproximada da utilizada pela iniciativa privada onde a competitividade leva o gestor a aprimorar cada vez mais os meios empregados para produção de resultados eficientes.

Sob a pertinente reflexão de Mendes e Branco (2015, p. 865), o princípio da eficiência resulta na seguinte conclusão:

[...] o constituinte reformador, ao inserir o princípio da eficiência no texto constitucional, teve como grande preocupação o desempenho da Administração Pública. Por essa razão, sem descuidar do interesse público, da atuação formal e legal do administrador, o constituinte derivado pretendeu enfatizar a busca pela obtenção de resultados melhores, visando ao atendimento não apenas da necessidade de controle dos processos

pelos quais atua a Administração, mas também da elaboração de mecanismos de controle dos resultados obtidos.

Assim, com o advento da EC 19/98, o constituinte impôs a obrigação da eficiência na atividade da Administração Pública, não somente no que diz respeito à busca de um Estado que utilize melhor seus recursos públicos, mediante substituição de mecanismos obsoletos, mas também que prime pela maior produtividade e melhor qualidade na sua atuação.

Por outro viés, com o advento do Estado do bem-estar social, que passa a ter atuação ampliada para cumprimento do seu papel, o binômio do formalismo e ineficiência estatal passou a ser contraditório com a nova proposta de Estado. Nesse sentido, Batista Junior (2010, p. 126) assevera sobre a necessidade de mudança desta estrutura institucional.

O que acontece é que, em inúmeras situações, muitas vezes de relevância, a atuação burocrática não conduz a uma solução concreta adequada à complexidade e ao dinamismo, próprios da sociedade pluralista moderna. O fato é que se tornam necessários ajustes que permitam que, em situações relevantes excepcionais, soluções igualmente especiais possam ser adotadas.

Daí a necessidade do papel que deve ser exercido pelo Estado Moderno:

O moderno Estado Providência não propõe o abandono da legalidade em prol de uma ideia isolada de eficiência pública. Exatamente por isso, é com lastro e fundamento na legalidade das 'cláusulas gerais para tratamento de situações excepcionais' que tratamentos especiais podem ser adotados, em homenagem a eficiência pública. Por certo, porém, em inúmeros casos excepcionais, a aplicação rigorosa e massificada da lei genérica pode produzir uma 'legalidade estéril' capaz de contrariar o desiderato de persecução otimizada do bem comum ou afrontar a solução de justiça no caso concreto. (BATISTA JUNIOR, 2010, p. 127).

Diante do princípio da eficiência pública em detrimento dos tramites de regularidade fiscal, note-se que a consecução do fim do Estado de promover o bem estar social não deve sucumbir aos trâmites burocráticos e assim pontua Batista sobre o assunto:

A ideia de eficiência pública é atrelada à ideia de persecução maximizada do bem comum, portanto, do agente público, no Estado Pós-Providência (eficiente), deve-se exigir muito mais do que 'disciplina'. Entretanto, os parâmetros norteadores da eficiência pública, no modelo burocrático mais ortodoxo, se deslocam para os regulamentos de disciplina, de procedimentos enrijecidos, que no mundo moderno, complexo e pluralista,

não são capazes de assegurar a persecução do bem comum em todas as situações. Não se tenta aperfeiçoar ou buscar a solução adequada, mas o receio enraizado aponta sempre para solução de privilégio de uma interpretação literal dos regulamentos e ordens do hierarca. (BATISTA JUNIOR, 2010, p. 134).

Em realidade o modelo atual de organização weberiana herdado pela Administração Pública brasileira parece mesmo estar a conspirar em prol da ineficiência da máquina pública. A rigidez proporcionada pelo arranjo hierarquizado e burocrático, que possibilitem o tratamento adequado para situações excepcionais. Por outro lado, a Administração Pública padece de vícios estruturais da base ao topo, contando com um Governo muito mais centrado no exercício das funções políticas e legislativas, do que debruçado por sobre os severos problemas de gestão administrativa.

Enfim, o modelo burocrático ortodoxo autoritário não mais consegue fornecer o lastro para uma atuação administrativa eficiente, mas parece mesmo conspirar contra o princípio da eficiência administrativa, em detrimento da sociedade. Da mesma forma, as políticas administrativas de gestão de Recursos Financeiros pedem socorro em nome da eficiência pública. (BATISTA JUNIOR, 2010, p. 137).

Em tempos de discussão sobre orçamentos municipais sob efeitos dos tramites existentes desde a autorização das transferências das verbas até a chegada aos cofres do município, Bresser Pereira já preconizava que:

Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não se deram conta, portanto, que era necessário reconstruir o Estado. Que era preciso recuperar a poupança pública. Que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (1998, p. 178)

Nota-se, quanto o entrave nas transferências causa impacto na engrenagem da Administração Pública, já mencionado por Gramsci (2006 apud PRIETO, 2006, p. 6, tradução nossa):

[...] trata de uma categoria intelectual para o serviço direto do Estado, a cargo de uma maneira especial de dirigir a função coercitiva desta burocracia, ou seja, a cristalização dos seus quadros superiores, exerce o poder coercitivo e, de certa forma, torna-se casta [...] o centralismo burocrático favorece a consolidação do burocratismo, casta, e destrói o

vínculo que ligava com a classe trabalhadora, na medida em que já não vê os seus interesses representados pelo Partido.

Ora, pode-se questionar sobre o que se pode esperar do Estado no tocante à obtenção de melhores resultados, à melhor utilização dos recursos e à maximização e otimização do alcance dos serviços públicos prestados, além de qual paradigma se descortina em consonância com o modelo tratado na Constituição no que se refere a gestão. Insta recorrer às observações realizadas por Carvalho (2008, p. 22), ao afirmar que:

Para tanto, é mister que haja uma gestão com efetiva participação democrática, capaz de, senão evitar, diminuir a burocratização e lentidão administrativa e, ao mesmo tempo, de obter um maior rendimento funcional e rentabilidade social, sem desperdício de material ou de recursos humanos. A fim de obter uma real superação das mazelas do Estado, é necessária uma adequação técnica aos fins da Administração, bem como um planejamento adequando da atividade pública seguido de uma execução aperfeiçoada, sujeita ao controle que assegure presteza, perfeição e rendimento funcional.

A forma administrativa atual carece de realização de mudanças urgentes com a utilização de mecanismos menos burocráticos que sejam capazes de estar em consonância com os princípios norteadores das atividades administrativas do Estado com vistas ao desenvolvimento econômico, social e cultural, atuando de modo eficiente e eficaz no acompanhamento do seu orçamento por meio da utilização correta dos seus recursos financeiros, objetivando atender ao interesse público.

À guisa de sugestão, manifesta-se o autor a favor da criação de um órgão deliberativo e julgador composto por representantes de cada ente federativo com o objetivo de analisar o perfil de cada Município, levando-se em consideração as peculiaridades de cada caso, v. g., as características geográficas, populacionais e a capacidade de arrecadação dos tributos de sua competência; para que dessa forma o CAUC tenha também critérios subjetivos para avaliar se o referido ente têm condições de preencher os requisitos fiscais exigidos para obtenção dos recursos financeiros que necessitam.

Vale ressaltar que existe em trâmite no Senado Federal um projeto de lei, o PLS-86/11 de autoria do Senador Benedito de Lira que leva em consideração um desses critérios subjetivos citados. Em sua ementa ele sugere a alteração de

dispositivos da Lei Complementar nº 101/00 (LRF) para tratar das Transferências Voluntárias a Municípios com população de até 50.000 habitantes.

Em seu projeto há o acréscimo dos parágrafos 4º e 5º ao artigo 25 da LRF para estabelecer que as sanções de suspensão de transferências voluntárias, ou as exigências para a sua contratação, não devem ser aplicados aos municípios de até 50.000 habitantes, incluindo as liberações de recursos de convênios ou contratos de repasse celebrados entre instituições públicas, respectivamente.

Ainda sugere que essa situação deve constar nos sistemas próprios, cadastros ou banco de dados de controle utilizados para a contratação e liberação de transferências voluntárias da União, por meio de responsabilidade dos órgãos da administração pública federal competentes para inscrição de pendências obrigacionais, cujos sistemas, cadastros e bancos de dados de controle das transferências voluntárias devem ser adaptados, imediatamente, devendo haver a incorporação dessas informações junto ao CAUC ou outros sistemas de consulta unificada de informações sobre Estados e Municípios.

Por conseguinte, dispõe no referido projeto que a assistência técnica e cooperação financeira prevista no artigo 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal deverá ser prestada aos municípios de até 50.000 habitantes com prioridade.

Percebe-se as consequências advindas do excesso de formalismo presentes no serviço em comento e da inobservância do princípio da eficiência na elaboração da avaliação dos Municípios que se habilitam ao recebimento de recursos da União por parte dos responsáveis por tal trabalho por meio de alguns julgados recentes dos tribunais do país.

Recentemente a Segunda Turma do STJ, reiterando posicionamento já consolidado pela Corte, manifestou entendimento segundo o qual não é possível a emissão de certidão negativa de débito em favor do Município na hipótese em que existe dívida previdenciária sob a responsabilidade da respectiva Câmara Municipal, pois a Câmara Municipal constitui órgão integrante do Município e, nesse sentido, não possui personalidade jurídica autônoma que lhe permita figurar no polo passivo da obrigação tributária ou ser demandada em razão dessas obrigações, não sendo lícita a aplicação dos princípios da separação dos poderes e da autonomia financeira

e administrativa para eximir o Município das responsabilidades assumidas por seus órgãos.

Trata-se do AgRg no Recurso Especial nº 1.555.666/SE, de Relatoria da Ministra Assusete Magalhães em acórdão publicado no dia 13/06/2016. No referido caso, o Município de Monte Alegre de Sergipe/SE em uma Ação Ordinária em face da UNIÃO, postula a declaração de impossibilidade de restrição à emissão de certidão negativa, ou positiva com efeito de negativa para o Município baseada em dívidas fiscais da Câmara Municipal. O Juízo de planície julgou, nesse ponto, procedente o feito, a fim de "afastar, em definitivo, qualquer restrição à emissão da Certidão Negativa ou Certidão Positiva com Efeito de Negativa em favor do demandante, por óbices decorrentes das obrigações fiscais, principais ou acessórias, da respectiva Câmara Municipal[...]".

O TRF da 5ª Região manteve a sentença nesse ponto, posicionando-se no sentido de que "o Município não deve ser penalizado pelo descumprimento de obrigações fiscais, principais e/ou acessórias, da Câmara de Vereadores, diante da autonomia administrativo-financeira entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, muito embora não detenha personalidade jurídica própria, motivo pelo qual, em caso de execução para fins de cobrança de débitos da Câmara de Vereadores, o sujeito passivo da obrigação tributária será o ente Municipal, cabendo a ele destacar do orçamento os recursos cabíveis para adimplemento da dívida fiscal".

Apreciando a demanda, a Segunda Turma do STJ, escorada em sólida jurisprudência, decidiu que a municipalidade é responsável pelo pagamento dos débitos tributários contraídos pela Câmara de Vereadores, e, existindo dívida tributária, não se revela possível a expedição de certidão de regularidade fiscal. Nesse sentido, a Corte deu provimento - nesse ponto - ao Recurso Especial da Fazenda Nacional, para, reformando o acórdão do TRF da 5ª Região, julgar a demanda do Município de Monte Alegre de Sergipe/SE improcedente.

Seguem alguns julgados do STJ nos quais são uníssimos no entendimento que os Municípios ficam com restrição fiscal, dessa forma, impossibilitados de receber recursos financeiros em virtude de dívidas tributárias de órgãos integrantes desses entes:

**EMENTA 1: TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA DA CÂMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE FISCAL, EM FAVOR DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.**

I. Agravo Regimental interposto em 13/11/2015, contra decisão publicada em 05/11/2015, na vigência do CPC/73.

II. Na esteira da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "não é possível a emissão de certidão negativa de débito em favor do Município, na hipótese em que existente dívida previdenciária sob a responsabilidade da respectiva Câmara Municipal, pois a Câmara Municipal constitui órgão integrante do Município e, nesse sentido, não possui personalidade jurídica autônoma que lhe permita figurar no polo passivo da obrigação tributária ou ser demandada em razão dessas obrigações, não sendo lícita a aplicação dos princípios da separação dos poderes e da autonomia financeira e administrativa para eximir o Município das responsabilidades assumidas por seus órgãos" (REsp 1.408.562/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 19/03/2014). No mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.410.919/PE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/04/2016; AgRg no REsp 1.538.839/PE, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Convocada TRF/3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2016; AgRg no REsp 1.550.941/BA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/11/2015.

III. Agravo Regimental improvido. (AgRg no REsp 1555666/SE, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2016, DJe 13/06/2016);

Há de se observar aqui a diversidade de fatores que podem influenciar no repasse de recursos financeiros aos Municípios, tamanha é a importância da eficiência na gestão administrativa e financeira dos vários órgãos que compõem a Administração Pública.

Vejamos ainda a seguinte ementa.

**EMENTA 2: PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. CÂMARA DE VEREADORES. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA. PRECEDENTES.**

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "a despeito de sua capacidade processual para postular direito próprio (atos internacorporis) ou para defesa de suas prerrogativas, a Câmara de Vereadores não possui legitimidade para discutir em juízo a validade da cobrança de contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento dos exercentes de mandato eletivo, uma vez que desprovida de personalidade jurídica, cabendo ao Município figurar no pólo ativo da referida demanda." (REsp 696.561/RN, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 24/10/2005). No mesmo sentido: AgRg no REsp 1299469/AL, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.4.2012.

2. Desse modo, "a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica autônoma que lhe permita figurar no pólo passivo da obrigação tributária ou ser demandada em razão dessas obrigações. Sujeito passivo da contribuição previdenciária incidente sobre remuneração de membros da



Câmara Municipal é o Município, pessoa jurídica de direito público." (Precedente: REsp n. 573129/PB, DJ de 04.09.2006, Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki). 3. O princípio da separação dos poderes e o da autonomia financeira e administrativa não podem eximir o Município de responsabilidades assumidas por seus órgãos. Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no REsp 1303395/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/06/2012).

Portanto, a gestão pública municipal e a relação com o princípio da eficiência possuem grande importância na discussão que envolvem qualidade do gasto público, execução da política fiscal e a consecução de políticas sociais, pontos cruciais para avaliação de gestores municipais.

Outrossim, deve-se atentar quanto ao grau de influência que as condutas de alguns gestores administrativos podem ocasionar na percepção de recursos provenientes dos outros entes federativos; com especial atenção ao repasse da União aos Municípios por meio do CAUC e que aqui se enfatiza a importância de se acrescentar critérios subjetivos, tal qual como visto alhures, onde a ineficiência da Câmara Municipal em adimplir suas obrigações tributárias reflete na possibilidade do Município em atender a um critério objetivo estabelecido em lei.

De notar que, toda a perspectiva em se consagrar o direito fundamental ao desenvolvimento social relaciona-se à qualidade e à eficiência do gasto público.

### 6.3 O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NA CONSECUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS LOCAIS

Municípios atualmente estão enfrentando diversas dificuldades financeiras que foram sendo agravadas ao longo do ano de 2014, tendo em vista que o país atravessa um momento de baixa atividade econômica, conseqüentemente, os cofres dos municípios ficam zerados.

No intuito de estimular a economia, o Governo Federal agravou ainda mais a situação financeira e frustrou as receitas das prefeituras, promovendo desonerações do IPI, do IR e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Combustíveis (CIDE-COMBUSTÍVEIS), uma vez que esta é a única contribuição que tem a participação de estados e municípios.

Os governos estaduais têm direito a 29% do total arrecadado e desse montante (29%) os governos municipais recebem 25%, ficando a União fica com o

restante. Exatamente por ser compartilhada com as prefeituras, as desonerações da Cide-combustíveis representaram uma perda para os municípios de R\$ 1,6 bilhão durante o período de janeiro de 2013 a novembro de 2014 (SENADO FEDERAL, 2015).

Outrossim, houve atrasos nos repasses das receitas transferidas do Governo Federal para os municípios que deveriam ser mensais. A CNM apurou que, desde o início de 2014, esses repasses têm sofrido atrasos, o que acarreta o agravamento da crise financeira municipal. Esses atrasos são, em média, de dez a 20 dias, e há os que atingem os repasses da Lei Kandir, salário educação, royalties minerais e hídricos e do Fundo de Estímulo às Exportações (FEX).

No ano de 2014, segundo dados da CNM, o reajuste do salário mínimo causou impacto nas finanças municipais; em que pese a política de reajustes de salários se mostrar salutar ao atendimento das necessidades da população e ao desenvolvimento da economia, ela provoca impactos no orçamento das prefeituras brasileiras. Isso porque onera fortemente as folhas de pagamentos, principalmente em regiões do país onde alguns Municípios têm baixa arrecadação e a maioria dos seus servidores são remunerados pelo piso nacional (SENADO FEDERAL, 2015).

Ademais, os municípios brasileiros possuem mais de dois milhões de funcionários com remuneração vinculada ao salário mínimo e no mencionado ano o aumento foi de 6,78% em relação ao ano anterior, no caso em 2013. Dessa forma, o aumento do salário mínimo causou um impacto nas folhas de pagamento municipais na ordem de R\$ 1,79 bilhões em 2014 (SENADO FEDERAL, 2015).

No que diz respeito à área de saúde, os programas federais que fazem parte do bloco da Atenção Básica estão tendo atrasos sistemáticos nos repasses desde a competência maio/2014. Esses atrasos ocorrem no piso variável do referido componente que compreende os programas para as ações: do Programa dos Agentes Comunitários de Saúde (PACS), do Saúde da Família (SF), do Saúde Bucal (SB), do Núcleo de Apoio ao Saúde da Família (NASF) e do Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade (PMAQ) (SENADO FEDERAL, 2015).

De acordo com as pesquisas da CNM, alguns serviços municipais, tais como, na área de saúde e educação, estão correndo riscos de serem interrompidos e que só não foram ainda porque as Prefeituras estão os bancando com seus próprios

recursos. Ainda aduz que a única forma encontrada para que o governo federal ou estado cumpram com suas obrigações é através do bloqueio e transferência de recursos dos cofres públicos para as contas dos municípios prejudicados. Para atender à demanda da população, os prefeitos enfrentam uma situação muito difícil devido à baixa arrecadação; sendo assim, muitos gestores têm que remanejar recursos de outras áreas para atender as necessidades da população (SENADO FEDERAL, 2015).

Sobre a situação de crise que assola o Brasil, a CNM vem alertando a sociedade brasileira para a crise que se abate sobre os municípios do Brasil. Esse fato é recorrente e infelizmente não é enfrentado de frente pelos parlamentares e Governo Federal, já que não enfrentam de frente e tampouco discutem as mudanças necessárias referentes à forma federativa adotada.

Com o advento da CF/88, aos municípios foram dadas maior autonomia econômico-financeira e, com o passar dos anos, foram adquirindo maiores competências sem que os recursos financeiros com as arrecadações tributárias próprias e os repasses dos demais entes os atendessem nesta mesma proporção, por tais razões têm-se hodiernamente um quadro bastante preocupante no qual os municípios possuem várias atribuições, mas não dispõem de quantia suficiente para atender às necessidades sociais existentes.

Pode-se observar que esse quadro de dificuldades repercute nos mais diversos setores das políticas sociais, como na área de saúde em que toda e qualquer prestação de serviços à sociedade era realizada pelo Governo Federal (Previdência Social) e pelos Estados, atualmente toda a prestação de serviços é realizada pelos municípios; na área de educação a cada dia crescem as matrículas na rede municipal e diminuem as matrículas da rede estadual, assim como nas políticas de assistência social estão cada dia mais municipalizadas

A CNM realizou uma pesquisa com gestores municipais para obter informações acerca dos impactos da crise em seus municípios. A pesquisa foi realizada com 5.568 municípios brasileiros, sendo que 63,70% destes, ou seja, 3547 responderam ao questionário oferecido; participaram da pesquisa Municípios em todos os Estados e de diferentes portes populacionais, portanto, a amostra se mostra bastante representativa, possuindo um intervalo de confiança de 95% e o

máximo erro nas médias de 2% para mais ou para menos. Seguem algumas das perguntas e as correspondentes respostas dadas por tais gestores em forma de gráficos retiradas do sítio da instituição (SENADO FEDERAL, 2015).

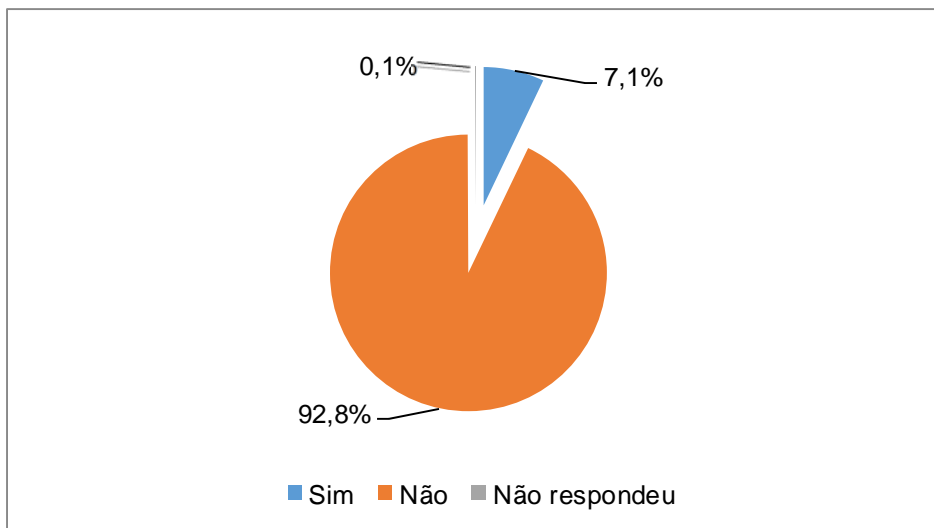


Figura 8– Gráfico sobre o atraso no pagamento de salários.  
**Fonte:**Senado Federal (2015).

Dentre os gestores que responderam ao questionamento, 92,8% negaram que a crise afetou o pagamento dos salários, enquanto que 7,1% disseram que houve impacto da crise no pagamento dos salários ocasionando atrasos.

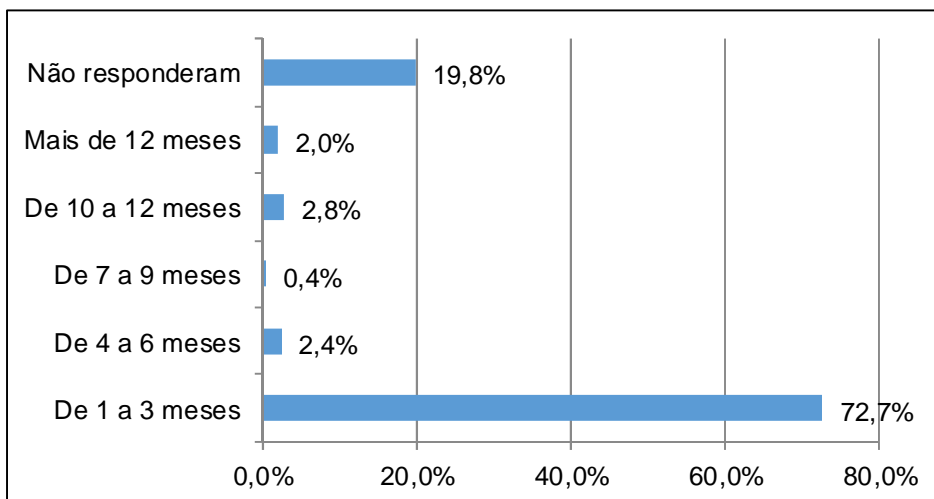


Figura 9 – Gráfico sobre os meses de salário em atraso.  
**Fonte:** Senado Federal (2015).

Conforme demonstrado no gráfico, 72,7% dos atrasos nos pagamentos dos salários foram de até 3(meses).

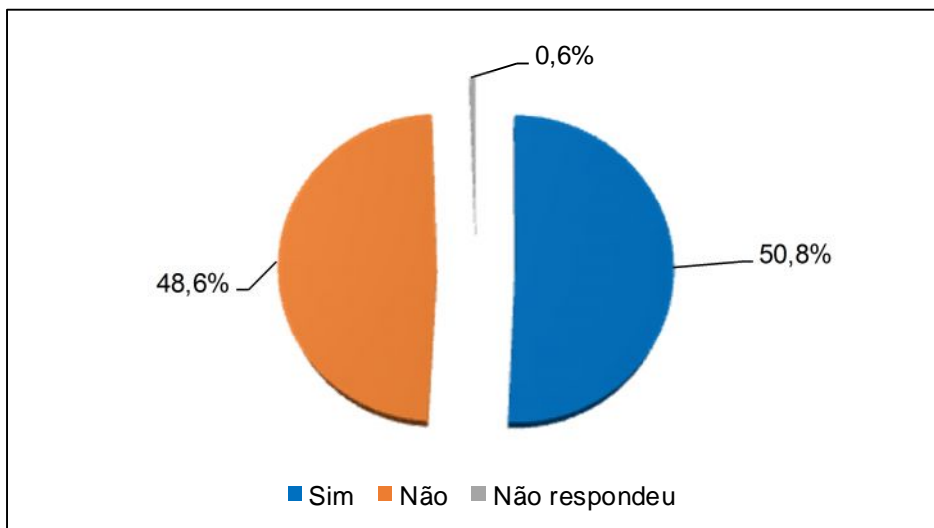


Figura 10 – Gráfico sobre o atraso de pagamento de fornecedores.  
**Fonte:** Senado Federal (2015).

No que tange ao atraso no pagamento de fornecedores, 50,8% dos gestores questionados afirmaram que a crise afetou a adimplência dos contratos junto aos fornecedores, enquanto que 48,6% disseram que não afetou o pagamento e 0,6% dos gestores não responderam à pergunta.

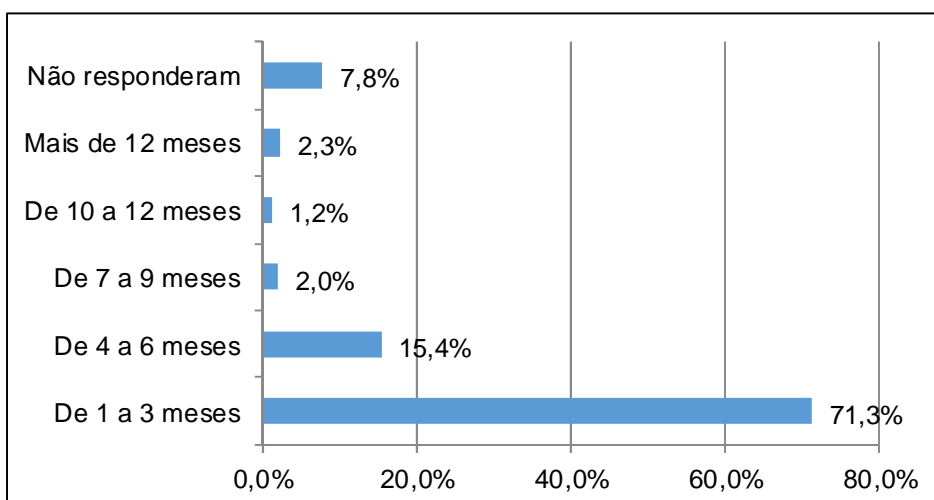


Figura 11 – Gráfico sobre os meses em atraso no pagamento de fornecedores.  
**Fonte:** Senado Federal (2015).

O gráfico acima mostra que nos casos que foram afirmados os atrasos dos pagamentos dos fornecedores, 71,3% dos gestores disseram que o período foi de até 3(três) meses e 15,4% afirmaram que os atrasos foram de 4(quatro) a 6(seis) meses; 2% dos gestores disseram que os atrasos foram de 7(sete) a 9(nove) meses; 1,2% dos gestores afirmaram atrasos de 10(dez) a 12(doze) meses e em apenas 2,3% dos casos ocorreram atrasos com mais de 12(doze) meses.

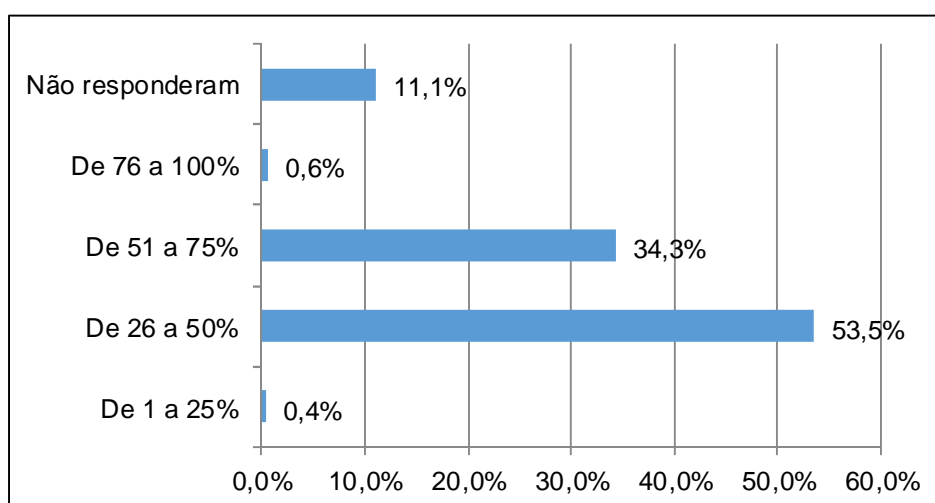


Figura 12 – Gráfico sobre o percentual gasto com pessoal na última folha de pagamento.  
**Fonte:** Senado Federal (2015).

De acordo com o gráfico acima, quanto ao impacto da crise no pagamento gasto com o pessoal da Administração Municipal, 53,5% dos gestores responderam que possuem um percentual de 26 a 50% da receita para efetuar esse pagamento, 34,3% afirmaram que disponibilizam de 51 a 75% das suas receitas para tal fim e somente 0,6% necessitam gastar de 76 a 100% das receitas com o pagamento de pessoal.

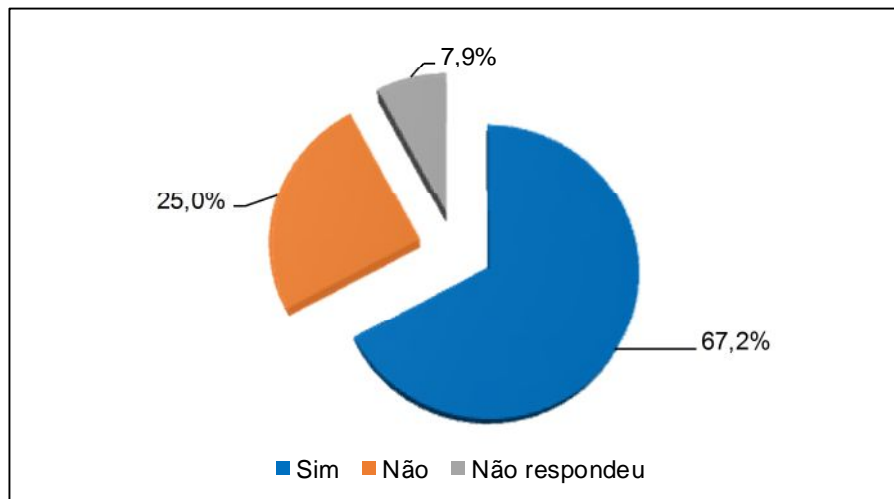


Figura 13 – Gráfico sobre a implantação plena do Piso Nacional do Magistério, inclusive com a obrigação de reservar 33,33% da carga horária de cada professor para horas-atividade.

**Fonte:** Senado Federal (2015).

Observa-se pelo gráfico que 67,2% dos gestores conseguiram implantar plenamente o Piso Nacional do Magistério com a obrigação de reserva 33,33% da carga horária de cada professor para horas-atividade; 25,0% dos gestores não conseguiram implantar e 7,9% não responderam ao questionário realizado.

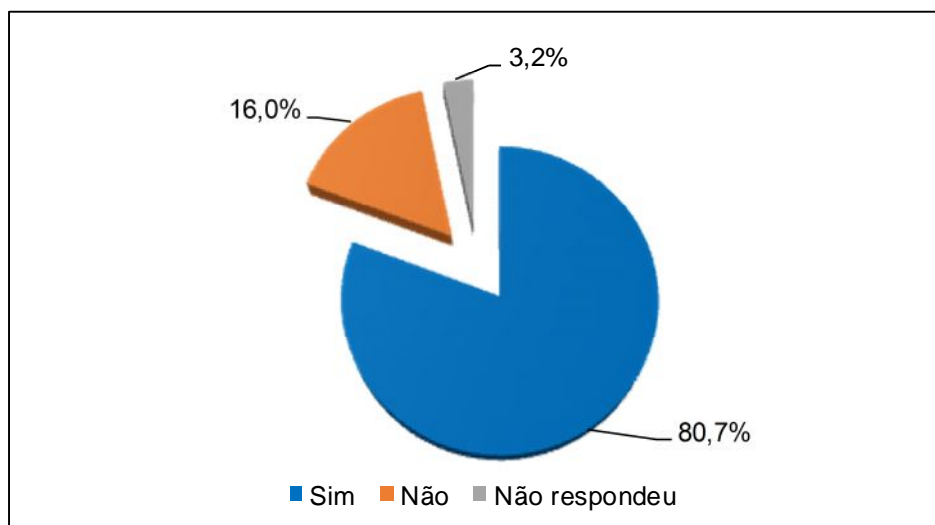


Figura 14 – Gráfico sobre a avaliação do aumento do salário mínimo de 55,7% nos últimos cinco anos juntamente com o reajuste do piso do magistério de 78,6% se provocou desequilíbrio entre as contas e aumentaram as despesas de pessoal

**Fonte:** Senado Federal (2015).

Percebe-se pelo gráfico que 80,7% dos gestores avaliaram que o aumento do salário mínimo nos últimos cinco anos e o reajuste do piso do magistério

desequilibraram as contas municipais e aumentaram as despesas pagas com pessoal.

Ante o exposto, há de se reconhecer que o processo de descentralização fiscal no Brasil a partir do ano de 1988 ocasionou uma alta dependência econômica dos municípios das transferências intergovernamentais, haja vista eles necessitarem de tais recursos financeiros para compor as suas receitas uma vez que possuem uma arrecadação própria muito deficiente e muitos deles se encontrarem em situação financeira inviável e possuem uma economia local pouco dinâmica.

Enfatizando o que foi visto até então, em recente encontro da CNM com representantes do Governo Federal ela cobrou, por meio de seus representantes, uma solução concreta para os atrasos e a falta de correção nos repasses, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social: “a gente cobrou muito a relação federativa e o compromisso do governo em cumprir suas obrigações com os Municípios”, enfatizou o representante da CNM (SENADO FEDERAL, 2015).

Sobre a falta de pagamento do FEX referente ao ano de 2015, a Presidente da República determinou que fosse encaminhada uma lei imediatamente ao Congresso Nacional para que o recurso fosse pago ainda no primeiro semestre deste ano. Outro ponto discutido foram as distorções referentes às estimativas supervalorizadas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Devido às estimativas serem muito acima que o normal, o piso do magistério fica mais elevado, os Municípios não conseguem assumir este gasto, causando frustração e descontentamento na sociedade.

Em outra reunião da CNM com representantes do TCU no início do mês de março, diversos assuntos foram tratados e um dos prefeitos participantes do evento apresentou o dossiê da crise, um estudo feito pela CNM que traçou um perfil dos efeitos da crise nos municípios brasileiros (SENADO FEDERAL, 2015).

Dados mostraram que 98,5% dos municípios estão sentindo os efeitos da crise atual, principalmente nas áreas de educação e saúde. Em relação aos convênios em atraso, Maria Quitéria – Presidente da União dos Municípios da Bahia (UPB) –, afirmou que:



[...] um dos grandes problemas nos Municípios que podem ter algum tipo de apoio do Tribunal para serem amenizados são relacionados aos convênios com a União. “A falta de repasses da União prejudica muito a situação dos Municípios e dos prefeitos. É necessário encontrar caminhos justos para diminuir as dificuldades do último ano do mandato do prefeito” lamenta a prefeita.

Cedraz concordou com todos os assuntos expostos pelos prefeitos e enfatizou a importância de realmente realizar um verdadeiro novo Pacto Federativo. (BLV GRUPO, 2016).

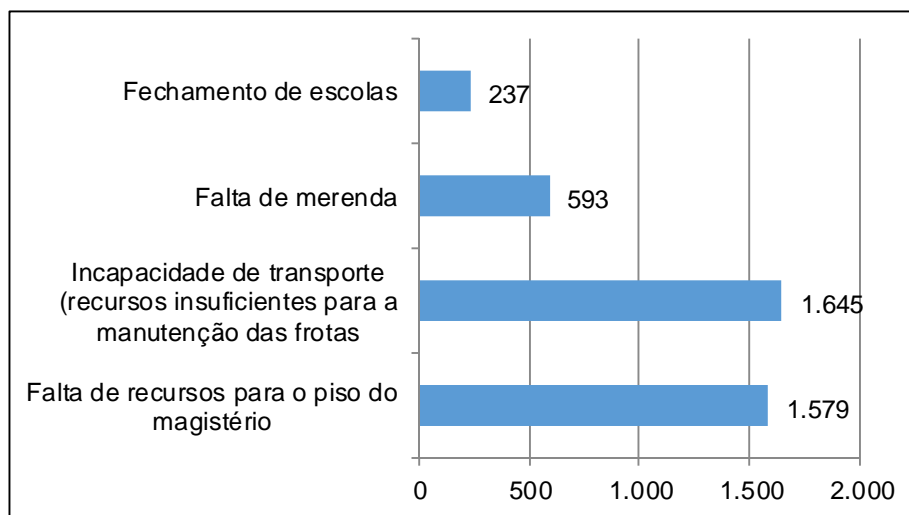


Figura 15 – Gráfico sobre os efeitos da crise na educação municipal

Fonte: Arruda (2013).

Destarte, ainda sobre a crise que atinge os municípios, de acordo com as informações divulgadas no sítio da CNM, a péssima situação da saúde tem como um dos principais entraves os atrasos e os parcelamentos de transferência de recursos. A insuficiência de repasses do governo federal para custear programas de Saúde que são executados pelos Municípios brasileiros reflete negativamente na qualidade do serviço prestado à população.

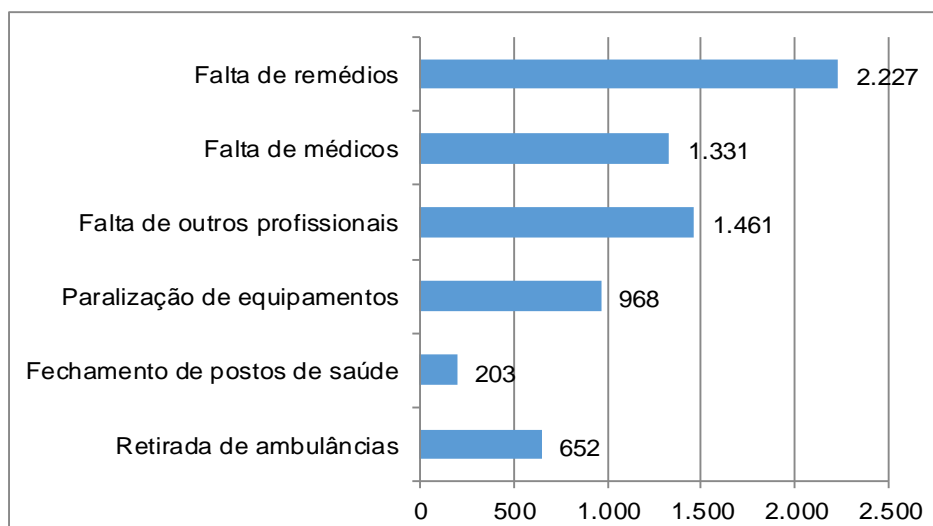


Figura 16 – Gráfico sobre os efeitos da crise na saúde  
**Fonte:** Arruda (2013).

O orçamento autorizado para a saúde diminuiu de 2015 para o presente ano. O valor destinado foi de R\$ 121 bilhões no ano passado e caiu para R\$ 118 bilhões em 2016. Em 2015, o Governo Federal suspendeu repasses de vários programas para manter aqueles que intendem serem fundamentais. Tal medida foi motivada na tentativa de conter o déficit das contas públicas e a insuficiência de recursos orçamentários.

As consequências foram o adiamento e parcelamentos de repasses da Média e Alta Complexidade (MAC). Um parecer técnico da Comissão de Orçamento e Financiamento (COFIN) em conjunto com o Conselho Nacional de Saúde (CNS) aponta que a previsão de déficit no orçamento da saúde para 2016 será de aproximadamente R\$ 16,6 bilhões. Dessa forma, o financiamento de ações e serviços públicos de saúde devem impactar muito nos repasses do MAC e ocasionar atrasos nas transferências de outros programas federais aos Municípios (SENADO FEDERAL, 2015).

Outrossim, diante dos baixos recursos disponíveis, os gestores municipais, infelizmente, têm tomado determinadas medidas no intuito de amenizar esses efeitos que acabam por comprometer o atendimento às necessidades básicas da sociedade.

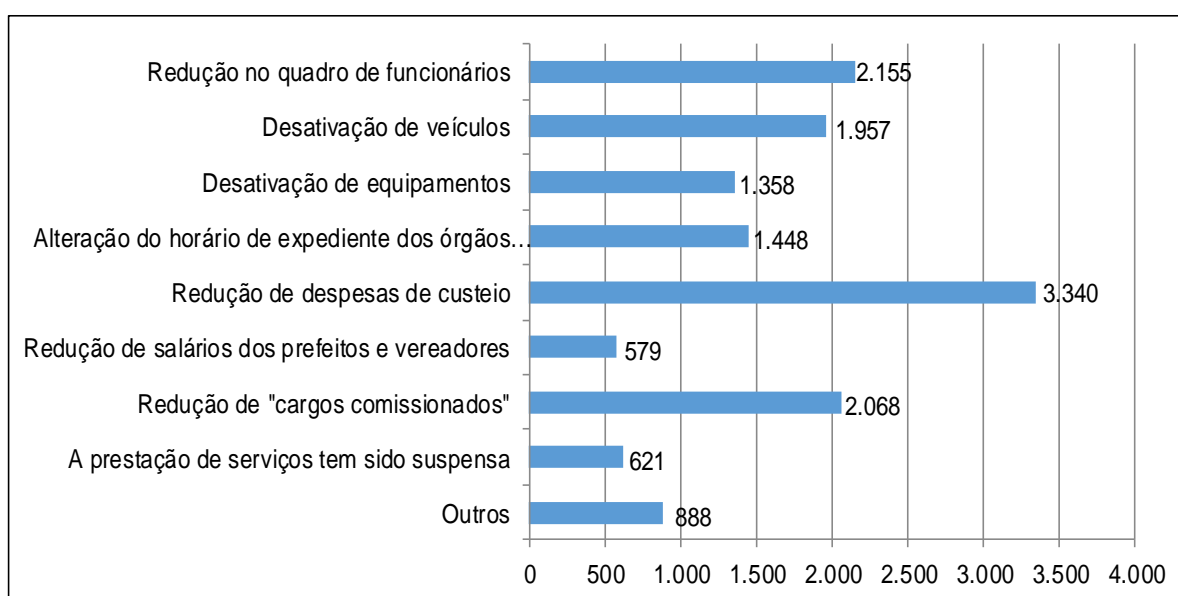


Figura 17 – Gráfico sobre as medidas adotadas pelos gestores municipais para amenizar os efeitos da crise

**Fonte:** Arruda (2013).

Portanto, como se pode observar tamanho é o esforço dos gestores municipais para implantar as políticas sociais necessárias aos seus munícipes diante da crise na qual o país está enfrentando atualmente e da insuficiência de recursos orçamentários. Tendo em vista que a medida que a população cresce novas demandas são exigidas aos seus gestores públicos e que somente com os recursos financeiros próprios não possibilitam o atendimento das implantações das políticas sociais que eles necessitam.

Isto posto, uma vez que as principais fontes de custeio das atividades da Administração Pública Municipal são a tributação, a repartição de receitas e as transferências voluntárias de recursos; cada vez que a capacidade de arrecadação próprias dos tributos municipais diminuem e a repartição de receitas tributárias se tornam irregulares ou insuficientes, mais os municípios se tornam dependentes das transferências intergovernamentais.

Coadunando com esse entendimento Thiago Oliveira afirma que:

A União, em razão da desvalorização dos governos locais, encontra facilidade para manipular, de acordo com os seus interesses, os municípios menores e mais pobres. Esses governos locais mais dependentes de recursos federais e altamente manipuláveis estão sujeitos às exigências e às ingerências da União e não conseguem implementar políticas públicas locais eficiente. (OLIVEIRA, p. 122).

Ele continua dizendo que o centralismo tributário se dá em decorrência dos seguintes fatores:

- a) De exageros praticados pela União que a pretexto de editar normas gerais em matéria tributária, autorizada pela competência legislativa concorrente, legisla sobre questões que deveriam ficar adstritas à competência legislativa tributária do ente local;
- b) Da competência legislativa da União para editar leis complementares em tributação que, por vezes, extrapola os limites da referida competência;
- c) Da dificuldade de se estabelecer o fato gerador dos tributos municipais;

- d) Da instituição de contribuições sociais, pela União, cujo produto não está sujeito à partilha entre os entes locais;
- e) Da ausência de critérios objetivos, no campo distributivo, que privilegiem às assimetrias fáticas existentes entre os municípios brasileiros.

De acordo com OLIVEIRA, há outros males existentes no sistema federativo-financeiro nacional decorrentes da Constituição de 88, um deles se refere a ausência de correspondência entre a descentralização das receitas e uma descentralização das competências satisfatórias que fazem com que a União assuma muitas competências legislativas e administrativas, provocando desequilíbrios e o outro, é que o constituinte procurou atender às demandas de descentralização fiscal por meio das transferências de receitas voluntárias intergovernamentais, sem controles e critérios diferenciados que acabam por restringir a autonomia conferida aos entes menores somente para gastar, afrouxando, assim o vínculo de correspondência entre o cidadão-contribuinte e o ente local, gerando condições propícias à irresponsabilidades e desperdícios

De tudo o que foi escrito até então, o que se pode verificar é que há um desencontro total entre a descentralização político-administrativa e a financeira, razão pela qual ocasiona uma lesão considerável no sistema federativo do país.

Portanto, é preciso que o Poder Legislativo reveja com a máxima urgência a maneira pela qual os recursos financeiros são disponibilizados aos municípios para que eles realmente possam obter a autonomia e a independência financeira perante os outros entes da federação.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na parte inicial do trabalho procurou-se trazer à lume as bases jurídicas teóricas acerca do tema proposto por meio de considerações sobre o Estado e as características do federalismo no intuito de demonstrar de que forma o pacto federativo criado influencia as transferências intergovernamentais.

A partir da promulgação da CF/88, os municípios brasileiros passaram a assumir crescentes obrigações constitucionais e legais para efetivação de direitos sociais à população local, principalmente nas áreas de saúde pública, assistência social e ensino fundamental, como se pôde observar pelos dados apresentados nas figuras 14,15 e 16. Esta nova configuração ensejou o crescimento das despesas municipais que vêm sendo financiadas, em sua maior parte, pelas transferências intergovernamentais, já que muitos municípios não conseguem obter uma arrecadação eficiente por meio dos tributos municipais.

O objetivo do presente trabalho foi estabelecer uma reflexão entre a previsão constitucional de autonomia, ao tempo em que há dependência financeira dos municípios dos recursos fiscais federais obtidos por meio das transferências voluntárias da União. Entretanto, foi preciso explicar o funcionamento e especificar as peculiaridades do Cauc e as normas contidas na LRF para que se tivesse a real noção das dificuldades encontradas pelos gestores públicos municipais em conseguir atingir as metas fiscais exigidas para que de fato obtenham os recursos financeiros necessários para satisfazer as necessidades públicas locais.

Para atingir esse desiderato foi necessária a demonstração das repartições das despesas tributárias e a situação dos municípios dentro desse contexto, tratando-se da autonomia administrativa-financeira outorgada pela Carta Magna e as disposições legais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal na condução para a realização dos repasses de recursos entre os entes federativos; na qual ficou evidente a dependência dos entes locais das transferências de recursos intergovernamentais para alcançar o equilíbrio financeiro dos seus orçamentos.

Foi de fundamental importância para o entendimento dos entraves burocráticos enfrentados pelos gestores públicos para obtenção dos recursos financeiros da União, conhecer um pouco o modelo burocrático de organização da

administração do Estado e sua influência no funcionamento do CAUC, que em princípio foi idealizado para trazer transparência fiscal, desburocratizar por meio de redução de papéis e ser manipulado por meio eletrônico pelos gestores; mas, no entanto, o que se verifica na prática é que as exigências para preenchimentos dos requisitos fiscais formam uma barreira impeditiva para que as almejadas transferências de recursos sejam realizadas.

Dessa forma, por meio de todo o aparato histórico-jurídico estudado e análise da problemática apresentada acerca do tema, vislumbrou-se algumas alternativas para solução, tais como, a criação de um órgão deliberativo e julgador composto por representantes de cada ente federativo e profissionais com profundo conhecimento técnico, cujo objetivo consistirá em avaliar o perfil de cada município, levando-se em consideração as peculiaridades de cada ente por meio de critérios subjetivos capazes de avaliar se o referido município têm condições mesmo sem preencher os requisitos legais do CAUC, obter os recursos financeiros que necessitam, já que até a presente data somente há no mencionado serviço critérios objetivos e que se mostram incapazes de oferecer subsídios para o aprimoramento da gestão tributária dos governos locais e promover um meio de simplificar a distribuição dos tributos entre os entes federativos, a ponto de torná-lo mais justo e compatível com o princípio da eficiência almejado pela CF/88.

Outrossim, há que se pensar enquanto alternativa para evitar judicialização crescente promovida pelos dos entes em face da União para que o Poder Judiciário determine a liberação dos recursos em razão de caráter social, ou sempre que demonstrada a relevância do recebimento dos recursos para que o município cumpra obrigações constitucionais e legais para atendimento de direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Afonso Gomes. **Tratado da gestão fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ALBUQUERQUE, Francisco Manoel Xavier de. **Textos de Direito Público**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1999.
- AMARO, Luciano da Silva. **Direito Tributário brasileiro**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ARAÚJO, Eugenio Rosa de. **Direito econômico e financeiro**. Niterói: Impetus, 2013.
- ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- ARRUDA, Ana Claudia. **O cenário econômico brasileiro provável e seus reflexos na gestão dos municípios**. Recife: Corecon/PE, 2013. Disponível em: <<http://www.coreconpe.org.br/o-cenario-economico-brasileiro-provavel-e-seus-reflexos-na-gestao-dos-municipios/>>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011. v. 2.
- BLV GRUPO. **Representantes da CNM se encontram com o presidente do TCU para discutir sobre a crise nos Municípios**. [S.l.], 2 mar. 2016. Disponível em: <<http://grupoblv.com.br/2016/03/02/1151/>>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- BONAVIDES, Paulo. **Constituição e normatividade dos princípios: discursos e prefácios**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Cidades@**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. INSTRUÇÃO NORMATIVA STN Nº 2, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2012, alterada pela da IN STN nº 1. Disciplina a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios para a realização de transferências voluntárias, institui o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 21 out. 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/cauc> Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 maio 2000a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1º ago. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.708, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 17 ago. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.



\_\_\_\_\_. Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.

**Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 26 dez. 2013. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências.

**Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2 jan. 2015. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 28 nov. 2011. Disponível em:

<<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011/view>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial No. 507 de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 28 nov. 2011. Disponível em:

<<https://portal.convenios.gov.br/-/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011.htm>>1. Acesso em 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Instrução Normativa n. 2, de 2 de fevereiro de 2012. Disciplina a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios para a realização de transferências voluntárias, institui o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 out. 2015. Disponível em:

<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/PGE\\_IN+STN+n%C2%BA%202\\_02022012+-+Alterada+IN+STN+n%C2%BA1\\_21102015.pdf/508b2dd6-c843-4c98-8655-44232ff645d0](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/PGE_IN+STN+n%C2%BA%202_02022012+-+Alterada+IN+STN+n%C2%BA1_21102015.pdf/508b2dd6-c843-4c98-8655-44232ff645d0)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo – agravo regimental – exclusão do cadastro do SIAFI – liberação de verbas de convênio – suspensão – Lei 10.522/2002. 1. O Município inadimplente, inscrito como tal no SIAFI, sofre restrições quanto à liberação de verbas públicas oriundas de convênio. 2. A MP 2.176/2001, transformada na Lei 10.522/2002, suspendeu as restrições aos

inadimplentes inscritos no CADIN ou SIAFI quando as verbas federais tenham como destino ações sociais ou ações na faixa de fronteira. 3. Agravo regimental não provido. Relator: Ministra Eliana Calmon. **JusBrasil**, Brasília, DF, 25 nov. 2008. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2043224/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-960320>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração**. Salvador: Podivm, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986. (Série princípios, n. 83).

DOMINGUES, José Marcos. A atividade financeira do Estado e as políticas públicas para os direitos humanos. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito Financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: GZ, 2015. Disponível em: <[http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/375091/mod\\_folder/content/0/6.P.3%20DOMINGUES.%20Atividade%20financeira%20do%20Estado%20e%20politicass%20publicas.pdf?forcedownload=1](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/375091/mod_folder/content/0/6.P.3%20DOMINGUES.%20Atividade%20financeira%20do%20Estado%20e%20politicass%20publicas.pdf?forcedownload=1)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

DUARTE, Alessandra; BENEVIDES, Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal chega aos 15 anos controlando mais governos do que governantes: medida foi um marco criado para tentar garantir equilíbrio das contas de União, estados e municípios. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 jun. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/lei-de-responsabilidade-fiscal-chega-aos-15-anos-controlando-mais-governos-do-que-governantes-16043514>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Federalismo**. Brasília, DF, [entre 1997 e 2016]. Disponível em: <<https://www.embaixada-americana.org.br/democracia/federalism.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. São Paulo: Rideel, 2007.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas, 2010.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário sinônimos e antônimos**. 2.ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: guia de orientação para as prefeituras. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/guia-de-orientacao-para-as-prefeituras/080807\\_pub\\_lrf\\_guiorientacao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/guia-de-orientacao-para-as-prefeituras/080807_pub_lrf_guiorientacao.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

LEBRÃO, Roberto Mercado. **Federalismo e políticas públicas sociais na Constituição de 1988**. 2010. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-14092011-090653/publico/Roberto\\_Lebrao\\_diagramacao.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-14092011-090653/publico/Roberto_Lebrao_diagramacao.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

LEITE, Harrison Ferreira. **Manual de Direito Financeiro**. Salvador: Podivm, 2016.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. Salvador: Podivm, 2012.

LUCENA, Eliza Vanzella de. **Competência material, distribuição orçamentária e seu relacionamento com acesso à educação básica**. 2013. 130 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://www.tcc.sc.usp.br/tce/disponiveis/89/890010/tce-30012014-104421/publico/ElisaVanzelladeLucena.unlocked.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2011;

MARINHO, Josaphat. Problemas contemporâneos do orçamento público. In: MODESTO, Paulo et al. (Coords.). **Direito do Estado**: novos rumos. São Paulo: Max Limonad, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. São Paulo: Forense, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**: a forma de governo, a federação, e divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. Tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MOURA, Maria Elizângela de. **A repartição do poder tributante no federalismo fiscal brasileiro**. 2009. 86 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade

Católica de Brasília, Brasília, DF. Disponível em: <<http://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/10869/4072/1/Maria%20Eliz%C3%A3ngela%20de%20Moura.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

NÓBREGA, Marcos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício. **Responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos**. São Paulo: Pulsar, 2000.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Waidd Francis de. **Constituição e democracia participativa: a questão dos orçamentos públicos e os conselhos de direitos e garantias**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

PENEDO, Fernanda. **EGP-Rio**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/egprio\\_imagens/Uploads/Apresentacao\\_ProjectLab%20-%20pdf.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/egprio_imagens/Uploads/Apresentacao_ProjectLab%20-%20pdf.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília, DF: ENAP, 1998. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=BG-QehP4dxMC&pg=PA178&lpg=PA178&dq=%22Os+constituintes+de+1988,+entretanto,+n%C3%A3o+perceberam+a+crise+fiscal,+muito+menos+a+crise+do+aparelho+do+Estado%22&source=bl&ots=asShxneDXm&sig=ZGSeiUYVgVGhCm-e6-nt2ve\\_U0Q&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjuhpPi1ufMAhUCKMAKHdQ2DZ4Q6AEIHDA#v=onepage&q=%22Os%20constituintes%20de%201988%2C%20entretanto%2C%20n%C3%A3o%20perceberam%20a%20crise%20fiscal%2C%20muito%20menos%20a%20crise%20do%20aparelho%20do%20Estado%22&f=false](https://books.google.com.br/books?id=BG-QehP4dxMC&pg=PA178&lpg=PA178&dq=%22Os+constituintes+de+1988,+entretanto,+n%C3%A3o+perceberam+a+crise+fiscal,+muito+menos+a+crise+do+aparelho+do+Estado%22&source=bl&ots=asShxneDXm&sig=ZGSeiUYVgVGhCm-e6-nt2ve_U0Q&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjuhpPi1ufMAhUCKMAKHdQ2DZ4Q6AEIHDA#v=onepage&q=%22Os%20constituintes%20de%201988%2C%20entretanto%2C%20n%C3%A3o%20perceberam%20a%20crise%20fiscal%2C%20muito%20menos%20a%20crise%20do%20aparelho%20do%20Estado%22&f=false)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em 21 jun. 2016.

PINHEIRO, Rogério Corleone Del. **A busca da igualdade na história desigual**. Joinville: Clube dos Autores, 2013. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=l3o4BQAAQBAJ&pg=PA156&lpg=PA156&dq=a+lei+deve+ser+a+mesma+para+todos%3B+qualquer+especialidade+ou+prerrogativa+que&source=bl&ots=DMuzaogF3l&sig=NtRMOoJv3PRznGP7Ve5G2cye\\_zw&hl=pt-BR&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q=a%20lei%20deve%20ser%20a%20mesma%20para%20todos%3B%20qualquer%20especialidade%20ou%20prerrogativa%20que&f=false](https://books.google.com.br/books?id=l3o4BQAAQBAJ&pg=PA156&lpg=PA156&dq=a+lei+deve+ser+a+mesma+para+todos%3B+qualquer+especialidade+ou+prerrogativa+que&source=bl&ots=DMuzaogF3l&sig=NtRMOoJv3PRznGP7Ve5G2cye_zw&hl=pt-BR&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=a%20lei%20deve%20ser%20a%20mesma%20para%20todos%3B%20qualquer%20especialidade%20ou%20prerrogativa%20que&f=false)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

PRIETO, José María Laso. Perspectiva jurídica en el pensamiento de Antonio Gramsci. **El Catoblebas: Revista Crítica del Presente**, [S.l.], n. 57, nov. 2006.

Disponível em: <<http://www.nodulo.org/ec/2006/n057p06.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RODRIGUES, Walton Alencar. Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e municípios. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 35, n. 105, p. 7-16, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054256.PDF>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SALVADOR. Controladoria Geral do Município (CGM). **CAUC**: cartilha de orientação. Salvador, 2013. Disponível em: <<http://cgm.sefaz.salvador.ba.gov.br/attachments/article/763/CARTILHA%20CAUC.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 23.752, de 2 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a obrigatoriedade dos órgãos e entidades da Administração Pública municipal manterem atualizados os documentos relativos às respectivas regularidades jurídica, fiscal e econômico-financeira, consolidadas no CAUC - Cadastro Único de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - siafi, da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como sobre o atendimento de outras exigências estaduais e municipais e estabelece providências correlatas. **Leis Municipais**, [S.l.], 26 abr. 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2376/23752/decreto-n-23752-2013-dispoe-sobre-a-obrigatoriedade-dos-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-municipal-manterem-atualizados-os-documentos-relativos-as-respectivas-regularidades-juridica-fiscal-e-economico-financeira-consolidadas-no-cauc-cadastro-unico-de-convenios-do-sistema-integrado-de-administracao-financeira-do-governo-federal-siafi-da-secretaria-do-tesouro-nacional-bem-como-sobre-o-atendimento-de-outras-exigencias-estaduais-e-municipais-e-estabelece-providencias-correlatas>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SANTOS, Sérgio Roberto Leal dos. Três momentos do Estado de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2524, 30 maio 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14935>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SENADO FEDERAL. Governo recomenda foco no Estado nacional. **Em Discussão**: Revista de Audiências Públicas do Senado Federal. Brasília, DF, ano 6, n. 26, set. 2015. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/@@images/arquivo\\_pdf/](http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/@@images/arquivo_pdf/)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Direitos fundamentais: reflexões e perspectivas**. Salvador: Juspodivm, 2013.

SOUZA, Lúcia Helena Gazolla Reis de. **Políticas públicas em educação superior no Brasil: análise do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, na perspectiva do modelo do ciclo político**. 2013. 141 f. Dissertação (Mestrado em Administração)– Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1970/texto%20completo.pdf?squence=1>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

TESOURO NACIONAL. **O que fazer para atualizar o registro do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias?** Brasília, DF, 17 jun. 2015. Disponível em:

<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/atualizar\\_registro\\_Servico\\_Auxiliar\\_Informacoes\\_Transferencias\\_Voluntarias\\_17jun2015.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/atualizar_registro_Servico_Auxiliar_Informacoes_Transferencias_Voluntarias_17jun2015.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **FAQ: CAUC**. Brasília, DF, [entre 2013 e 2016]. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/cauc-faq](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/cauc-faq)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1992.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. Papel constitucional do município na custódia do ambiente no Brasil. In: DAIBERT, Arlindo et al. (Orgs.). **Direito Municipal em Debate**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

WEBER, Max. **O que é burocracia?** Traduzido por Sebastião Luiz de Melo. [S.l.]: Conselho Federal de Administração (CFA), 2016. Disponível em: <[http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf/view](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf/view)>. Acesso em: 21 jun. 2016.