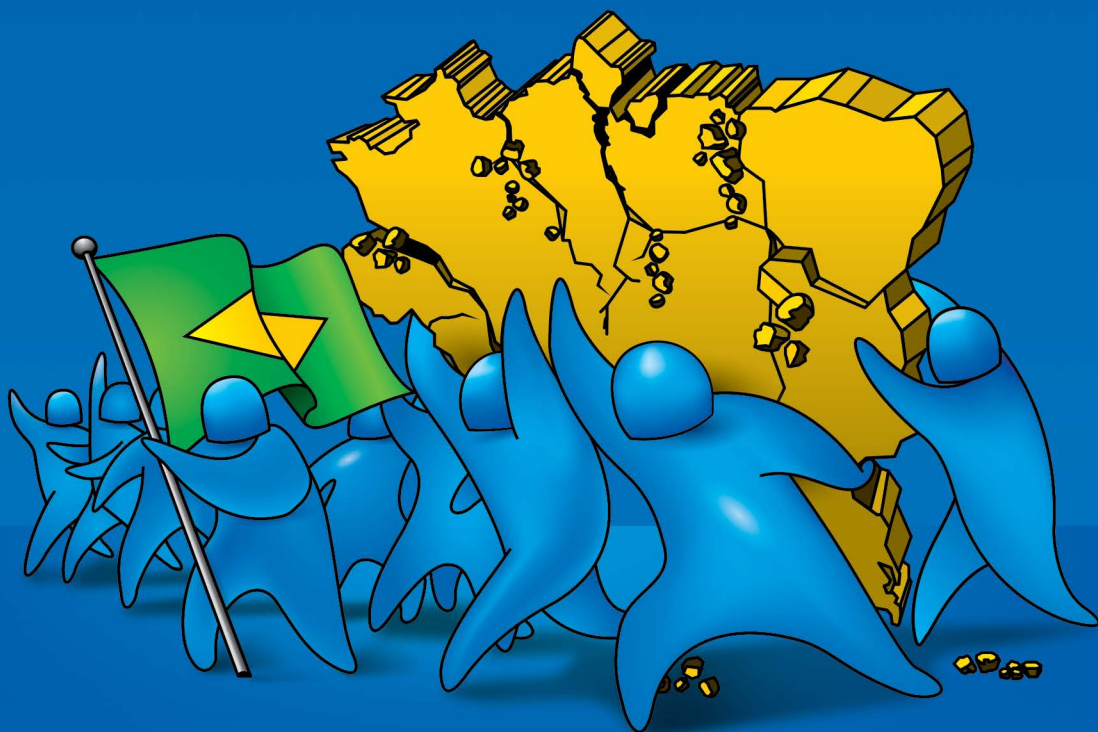


O DESEQUILÍBRIO FEDERATIVO E A CRISE NOS MUNICÍPIOS



O DESEQUILÍBRIO FEDERATIVO E A CRISE NOS MUNICÍPIOS



Brasília, Junho de 2013.

Qualquer parte desta publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Copyright © 2013. Confederação Nacional de Municípios.

Impresso no Brasil.

Editoria Técnica:

Elena Pacita Lois Garrido
Ricardo Hermany

Revisão de textos:

Keila Mariana de A. Oliveira

Supervisão Editorial:

Rodrigo Garrido Dias
Jamille Lavale de Carvalho Henriques de Moura

Diagramação:

Themaz Comunicação

Diretoria Executiva:

Elena Pacita Lois Garrido
Gustavo de Lima Cezário

Ficha Catalográfica

Confederação Nacional de Municípios – CNM

O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios. CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2013.

224 páginas.

ISBN 978-85-99129-82-1

1. Direito. I. Brasil. II. Língua Portuguesa. 2. Direito Público. I. Título: *O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios.*

Todos os direitos reservados à:



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Brasília/DF – CEP: 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

Site: www.cnm.org.br E-mail: atendimento@cnm.org.br

SUMÁRIO

Prefácio 7

ARTIGOS

O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios

Paulo Ziulkoski 9

Federalismo, *Royalties* e Tributação

Paulo Caliendo 16

Os conselhos de políticas públicas e o controle externo como instrumentos de combate à corrupção: uma breve revisão da literatura

Ricardo W. Caldas 46

Federalismo Cooperativo – política pública eficaz para garantir o financiamento da saúde no municipalismo brasileiro

Ricardo Hermany, Adriane Medianeira Toaldo 105

O direito à escola: as relações desiguais na oferta do transporte escolar

Selma Maquiné Barbosa 128

O impacto que uma pendência no cauc pode gerar para o Município

Jamille Lavale de Carvalho Henriques de Moura e

Lillian Callafange dos Reis 140

Os incentivos fiscais estaduais e a cota parte dos Municípios no ICMS <i>Wesley Rocha</i>	159
Transparência pública e corrupção nos municípios brasileiros: o impacto do governo eletrônico <i>James Batista Vieira e Ricardo Wahrendorff Caldas</i>	194

PREFÁCIO

Enquanto preparamos e realizamos a *XVI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, o povo está nas ruas demonstrando sua insatisfação por serviços públicos de baixíssima qualidade; pela corrupção que usurpa os recursos que poderiam estar suprindo necessidades básicas na educação e na saúde; e pelas reformas fundamentais que possibilitariam a modernização do Estado perversamente intervencionista que retira os ganhos reais do trabalhador em forma de tributos e não lhe devolve o mínimo capaz de assegurar dignidade à cidadania.

A cobrança, agora explícita da população, nada mais é do que o discurso repetitivo e dito “cansativo” que a Confederação Nacional de Municípios (CNM) sob nossa direção tem permanentemente reiterado e comprovado com números, pesquisas e estudos e que os governantes não levam em conta, por não considerarem importante o clamor dos gestores dos médios e pequenos Municípios, que são atualmente os únicos responsáveis por alcançar ao povo um mínimo de atenção às suas carências mais prementes.

Quando, as massas vão para as ruas exigindo respostas, os responsáveis pelos poderes precipitam-se, com imediatismo nunca visto, a chamar para pactos e a votar projetos açodadamente, cometendo os mesmos erros que certamente, em curto espaço de tempo, trarão de volta para as ruas a população mais uma vez frustrada pelas promessas e compromissos assumidos e não cumpridos ou maquiados por práticas que na realidade não chegarão aos diretamente interessados.

Nossa *XVI Marcha a Brasília*, bem antes das manifestações eclodirem, já havia tomado como título básico “O DESEQUILÍBRIO FEDERATIVO E A CRISE NOS MUNICÍPIOS”, pois tendo a percepção da tragédia anunciada

há muitos anos, temos sido enfáticos na demonstração de que a NAÇÃO não pode sobreviver ao federalismo de mentirinha que é praticado sucessivamente por todos os governos da União Federal.

Esta obra, que entre tantos outros trabalhos produzidos pela nossa Confederação, tem como finalidade marcar o descontentamento dos gestores locais com o descaso do governo federal e dos governos estaduais para com os governos locais – o que na realidade quer dizer para com a população -, apresentando artigos escritos por vários companheiros municipalistas que, como nós, têm a percepção clara do fracasso do Federalismo brasileiro proporcionado pela incapacidade gerencial e legislativa de descentralizar recursos para o atendimento das necessidades básicas da população, que sustenta com seu trabalho árduo toda essa máquina emperrada e incompetente que se move como um mastodonte enquanto o mundo e a vida das pessoas se realizam com a rapidez da *internet*.

Esperamos que a Nação comece a mudar para melhor e desejamos a todos uma boa leitura.

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

O DESEQUILÍBRIO FEDERATIVO E A CRISE NOS MUNICÍPIOS

Paulo Ziulkoski¹

O desequilíbrio entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios é visível e incontestável. Na ponta, o governo federal comanda a União, o Ente mais rico, pois detém a maior parte (60%) dos impostos, das taxas e das contribuições arrecadadas no País. No meio, 26 Estados e o Distrito Federal, donos da segunda parte do bolo tributário (25%). E, por último, 5.568 Municípios, que se contrapõem ao perfil dos outros dois Entes – recebem a menor parte (apenas 15%) do total de recursos e possuem a maior carga de atribuições, determinações e obrigações.

A toda poderosa União não depende de ninguém. Tem autonomia para tudo e conta com a valiosa ajuda do Poder Legislativo. Publica orçamentos e os contingência quando necessário. Emprста dinheiro a países vizinhos, como a Venezuela; anistia as dívidas de outros; e deixa os governos municipais à mingua, aos gritos por socorro durante crises econômicas e climáticas, como a recente situação dos Municípios nordestinos, do norte mineiro e do sul, que enfrentam praticamente sozinhos uma das piores secas do seminário brasileiro.

Há quem acredite que a União (e algumas vezes os Estados) ajuda os governos municipais com convênios e com o repasse de recursos por meio de transferências voluntárias e emendas parlamentares. Ocorre que este auxílio, muitas vezes – para não dizer em todos os casos –, acaba por somatizar a de-

1 Presidente da CNM.

pendência dos Municípios com os demais Entes. E isso não é positivo.

Se não bastasse a pirâmide de arrecadações *versus* atribuições estar invertida, o Município é o Ente mais próximo do cidadão. Portanto, é o mais cobrado e o mais procurado. As demandas do eleitorado são quase que exclusivas para os Municípios. A figura política mais próxima é o prefeito. Governadores e presidente da República não são procurados (e encontrados) tão facilmente pelo povo.

Na teoria, a Constituição, que visa à igualdade, é clara: diz que todos os Entes são autônomos. Na prática, se um governo municipal se recusa a assinar convênios ou programas com o governo federal, fica impedido de receber recursos. Que tipo de autonomia é essa que prevê punições?

Uma das maiores dificuldades enfrentadas nos últimos anos por vários Municípios das cinco regiões do País é o enfrentamento às calamidades, como seca e inundações. Este é um exemplo da falta de respeito com o Ente municipal, que sozinho atende à população prejudicada pelo clima, trabalha para manter os empregos, a agricultura, o abastecimento de água e reduzir os efeitos das calamidades, enquanto, por conta da burocracia, governos estaduais e federal demoram a chegar e a prestar auxílio técnico e/ou financeiro. As ações emergenciais ocorrem graças ao esforço de prefeitos.

Também está na Constituição que é dever dos três Entes federados a atenção à saúde. E, mais uma vez, os Municípios são os protagonistas, pois mantêm o setor. Gastam uma média de 22% do orçamento total com o pagamento de servidores, funcionamento de postos e hospitais, aquisição de remédios e manutenção de ambulâncias, segundo pesquisa da Confederação Nacional de Municípios (CNM), feita em 2011.

Na legislação, o mínimo exigido é de apenas 15%. No entanto, sem a ajuda da União e a tímida participação dos Estados, os governos municipais são mais uma vez explorados. Em busca de soluções, por meio de mobilizações locais e na capital federal, colocaram esta situação em debate com o Legislativo e o Executivo federal.

Apesar dos esforços do movimento municipalista, o Congresso Nacional se omite e não aprova o percentual mínimo para a União, além de não fiscalizar os Estados, que devem comprometer o mínimo de 12% do orçamento. O resultado é uma saúde que deixa a desejar, servidores mal pagos, prédios à espera de reformas, falta de equipamentos e medicamentos e acúmulo de reclamações.

O subfinanciamento da União ultrapassa as barreiras dos hospitais. Para manter uma equipe do Programa Saúde da Família – idealizado para ir de casa em casa –, um Município gasta em torno de R\$ 34 mil e, desse total, recebe pouco mais de R\$ 10 mil. Aos cofres municipais sobra o rombo de R\$ 23 mil em média por equipe.

Na Educação, a situação é semelhante. Inúmeros programas federais objetivam à melhoria do ensino público no Brasil, à universalização da alfabetização e à valorização dos professores. Todavia, é dos Municípios a maior parte da conta. A União oferece a construção de prédios para que, depois de erguidos, os governos municipais arquem com o pagamento de professores, merendeiros, diretores, assistentes, porteiros, transporte, merenda e toda a infraestrutura necessária para o funcionamento de escolas de educação fundamental e creches. Um verdadeiro presente grego.

A contribuição dos Municípios é relevante ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A cada repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), um montante é descontado de cada prefeitura. Mas o retorno do Fundeb não é justo, e a complementação não chega a todos os Estados – apenas a nove deles.

Saúde e educação, aliás, oferecem a grande prova de que, mesmo com as dificuldades, os Municípios se esforçam para fazer o melhor pela população. Mas não basta o interesse, é preciso ter a fonte de financiamento e o bom senso para evitar gastar mais do que é permitido em lei.

Se não bastassem os baixos investimentos, o governo federal contribui para o agravamento da situação nos Municípios ao adotar medidas como a

desoneração de impostos. Desde 2008, a solução da União para conter a crise econômica mundial agride as finanças municipais.

A maioria dos 5.568 Municípios se sustenta pelo Fundo de Participação, que apresenta preocupante queda a cada isenção concedida pelo governo federal. A União fica bem na fita com a indústria e os consumidores, enquanto o principal prejudicado é o Ente municipal.

Os Municípios não são contra a política de isenções fiscais para aquecer a economia brasileira. A questão é que a União deveria abrir mão daquilo que ela arrecada e não do que é de direito de Estados e Municípios. Essa prática é a chamada “bondade com o chapéu alheio”. Como solução, o mínimo esperado do governo federal era a reposição das perdas. O que não acontece, mesmo com os apelos feitos pelos líderes municipalistas em encontros do movimento.

Para se ter uma ideia da dimensão do problema, ao final de 2011, ano de encerramento de mandato, os prefeitos tiveram de adotar medidas alarmantes para não deixar dívidas aos sucessores (e se tornarem ficha-suja). Alguns gestores demitiram servidores de cargos de confiança, paralisaram obras, fizeram cortes no orçamento, entre outras ações que resultassem em economia. Nos meses que antecediam à passagem de governo, 47,8% das prefeituras alegaram à CNM que estavam com os salários de servidores e o pagamento de fornecedores atrasados.

Além das isenções fiscais, outra ação do governo federal interrompe o planejamento dos Municípios: o contingenciamento do orçamento nacional. A previsão inicial do governo sobre o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e o quanto será destinado a cada área da gestão pública serve de base para o Plano Plurianual de Municípios, que são constantemente surpreendidos pelo corte de valores. Como repassar este contingenciamento ao orçamento municipal?

Assim como uma empresa, os Municípios pegam dinheiro emprestado da União e adquirem uma dívida. Uma das maiores, atualmente, é com a Previdência Social. Não se sabe ao certo o tamanho do montante a ser pago, mas os governos municipais, neste caso, também são credores, têm dinheiro a receber. Para resolver o problema dos débitos previdenciários, o movimento

municipalista atua há anos na defesa de um “encontro de contas”. Entretanto, o poder da União cala a voz dos Municípios. O governo federal tem meios de cobrar essa conta. Desconta a dívida do FPM repassado de dez em dez dias. Os governos municipais, no entanto, não possuem a mesma facilidade e não têm como cobrar a União.

Desonerações, contingenciamentos, subfinanciamento de programas e desrespeito à autonomia. Esses fatores só contribuem para a peregrinação de prefeitos a Brasília. Os Municípios vivem, sim, de “pires na mão”, pois esta, infelizmente, é a única alternativa para se conseguir recursos e colocar em prática as promessas de campanha. Enquanto as atribuições aumentam, a distribuição tributária continua desigual.

O que os governos municipais querem não é deixar de cumprir as leis, os deveres que estão descritos na Constituição, e sim poder contar com uma gama maior de recursos (hoje pertencentes à União).

Enquanto os prefeitos buscam independência, o governo federal quer, a qualquer custo, manter este vínculo. É bom para a União ter os governadores e os prefeitos nas mãos. Dividir o bolo tributário de maneira mais justa não é lucrativo. Os Estados e os Municípios deixariam de procurar a ajuda da União e isso diminuiria o poder deste Ente.

Por isso, é necessária uma reforma constitucional emergencial. É preciso colocar em pauta (do Congresso, das Câmaras Municipais, dos partidos e das entidades políticas) o pacto federativo e levar em consideração todas as mudanças ocorridas ao longo dos anos, após a Constituição de 1988. Como um dos três Entes da Federação, o Município pode andar com as próprias pernas, desde que as obrigações sejam equivalentes aos recursos financeiros, técnicos e estruturais.

A concentração de poder (e dinheiro) na União manterá esta dependência. E o apelo de Municípios (e Estados) precisa ser ainda maior para que haja o mínimo de interesse em adaptar a Constituição à realidade atual. E isso tem de acontecer antes que o empobrecimento dos Municípios os leve à falência total.

Muito além de uma nova distribuição do bolo tributário, o prefeito, principal cargo de uma administração municipal, deve ganhar o mesmo respeito e reconhecimento dado aos governadores e presidente da República. Infelizmente, essas figuras públicas são vistas por muitos como meros cabos eleitorais. São cortejadas durante o período de pré-campanha, trabalham por companheiros de partidos, coligação e, depois, são esquecidas.

À frente da gestão municipal, os prefeitos precisam cumprir com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para salvar a própria pele ao final do mandato, ou ter direito à reeleição. Acontece que, assim como outras leis, a LRF só pune os menores e parece se ausentar em casos que envolvem governadores e presidente da República. Hoje, a maior oposição de um prefeito é a própria estrutura federativa a que é subordinado.

Os parlamentares poderiam mudar este cenário e ajudar na valorização dos Municípios, mas não é abundante o número de parceiros do municipalismo. A demora – e em alguns casos a omissão – do Poder Legislativo em corrigir erros na legislação só agrava o desequilíbrio federativo.

A polêmica e a tramitação de projetos, como os *royalties*, a Emenda Constitucional 29 (financiamento do SUS) e o Fundo de Participação dos Estados, mostram bem como a atuação do Congresso muitas vezes piora a desigualdade entre Estados e Municípios brasileiros.

A vitória dos *royalties* no Parlamento encheu de esperança aqueles que acreditam nas mudanças. Mostrou que, apesar do poder de algumas bancadas, a decisão do Congresso foi em benefício da maioria. Contudo, a vitória durou pouco e logo na sequência a nova distribuição parou nas mãos do Judiciário. A espera continua, e uma questão surgiu após toda a polêmica: é possível afirmar que ainda existe pacto federativo quando a elaboração de uma nova forma de distribuição dos *royalties* foi motivo de briga entre os Estados?

Pode ter se tornado clichê, mas é no Município que o cidadão nasce, estuda, forma família, carece de serviços públicos. E, portanto, é nesses Entes

onde não pode faltar estrutura, respeito, recursos e autonomia. O Estado não pode mais agir como “agente do mal” para os governos municipais.

Qualquer que seja o assunto a ser debatido, o discurso da CNM sempre toma a mesma direção: a urgência por um novo pacto federativo, que, desta vez, respeite verdadeiramente os Municípios.

FEDERALISMO, ROYALTIES E TRIBUTAÇÃO

Paulo Caliendo¹

RESUMO: O presente texto defende a distribuição proporcional dos *royalties* do petróleo como realização do federalismo fiscal e dos objetivos da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Federalismo. *Royalties*. Subsidiariedade.

1. Introdução

A escolha do modelo de federalismo brasileiro caracteriza-se como uma das mais inovadoras e bem-sucedidas experiências nacionais. Trata-se, contudo, de um modelo imperfeito o qual exige claros aperfeiçoamentos. Ressalta-se a imperiosa reformulação das distribuições de receitas entre os Entes federados.

1 Paulo A. Caliendo V. da Silveira é graduado em Direito pela UFRGS, mestre em Direito dos Negócios e da Integração também pela Faculdade de Direito da UFRGS. É doutor em Direito Tributário junto à PUC/SP, tendo como tema de Tese de Doutorado o estudo dos "*Estabelecimentos Permanentes em Direito Internacional Tributário*". Professor do Mestrado e Doutorado da PUC/RS, na Disciplina de Direito Tributário, e de diversos cursos de Pós-graduação no País. Realizou Estágio de Doutorado na Universidade de Munique (Ludwig-Maximilians Universität) no Instituto de Pesquisas em Direito Europeu e Internacional tributário (Forschungsstelle für Europäisches und Internationales Steuerrecht). É autor de diversos artigos e do livro *Estabelecimentos Permanentes em Direito Tributário Internacional*, RT, 2005; *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito*, São Paulo: Elsevier, 2009, e *Direito Tributário: três modos de pensar a tributação*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

2. Teoria do Federalismo e o constitucionalismo brasileiro

A República Federativa do Brasil é formada por 26 (vinte e seis) Estados-membro; 1 (um) Distrito Federal, a União e mais de 5.000 (cinco mil) Municípios. O modelo de Estado Federado surgiu no século XVIII pela União das ex-colônias britânicas em uma nova forma de Estado jamais vista anteriormente.

Essas experiências se espalharam mundialmente com diversos formatos e princípios relevantes; contudo, três grandes princípios permaneceram estruturando esta formação: i) a presença de um pacto federativo de estatura constitucional, com delimitação clara das competências de modo a manter a esfera de autonomia dos Entes federados, garantindo a diversidade federativa; ii) criação de instituições nacionais, tais como o Senado, ao lado das estruturas federativas, de tal modo a garantir a permanência de uma unidade na diversidade; e iii) criação de um sistema federativo de solução de controvérsias de tal modo a manter a máxima coerência possível entre a diversidade e a unidade; entre a Federação e a Nação; entre o local, o regional e o governo central.

O clássico problema de promover a concórdia entre a unidade e a diversidade de diversos Entes políticos foi revolucionada no século XVIII com o surgimento do modelo federativo norte-americano, superando toda a tendência política anterior. Todo o dilema político clássico girava justamente sobre o problema inverso, ou seja, como garantir uma unidade política para a diversidade européia. Algumas idéias aparentemente óbvias, tais como a idéia de “Europa”, foram em verdade longas e difíceis construções históricas, resultado de séculos de luta entre tendências políticas concentradoras e desconcentradoras de poder.

O ápice deste movimento pode ser representado pela pergunta dirigida por Paul Koschaker (1879-1951) no início de sua célebre obra *Europa e o Direito Romano (Europa und das Römische Recht)* sobre o que significa a ideia de Europa (*Was ist Europa?*). O autor irá demonstrar que a ideia de Europa não pode ser reduzida a um acidente geográfico, natural ou espontâneo, mas repre-

senta o resultado de uma mescla de tendências culturais e históricas, onde se faziam presente muito fortemente diversos elementos ideológicos e religiosos, tais como o nacionalismo e o cristianismo.

Três elementos produziram esta prevalência da ideia de unidade centralizada do poder: a noção de um direito comum (*unum jus*); de uma soberania política (*unum Imperium*) e de uma unidade espiritual (uma nação).

Esta observação de Koschaker representa a melhor sistematização de um movimento profundo na cultura europeia de encontrar alguma unidade na diversidade de culturas, leis e economias no continente europeu, onde um movimento sistematizador irá encontrar contribuições tão diferentes quanto dos glosadores, dos bartolistas, da Escola Histórica e de Savigny, entre tantos outros. Todo esse esforço se dirige à solução do problema de como reunificar a ideia de Europa após a fragmentação do Império Romano, bem como na identificação do ponto central de toda essa estrutura, em um tensionamento histórico entre o poder temporal (imperador) e espiritual (*Ecclesia*).

O resultado deste movimento foi uma exacerbação de uma preocupação com a formatação da unidade, expressa em diversas ideias conectadas, tais como: *unum ius*, *unum Imperium* e *una Ecclesia*. Do ponto de vista político, há um movimento claro em prol da unidade política centralizada como modelo de avanço histórico na ideia de soberano, tal como apresentam os autores: Jean Bodin, Thomas Hobbes, Niccolo Maquiaveli, os iluministas e toda a tradição política europeia.

Outro movimento concentrador pode ser encontrado na ideia da formação de um Estado-Nação e de sua base em uma unidade em uma identidade nacional. Esses elementos combinados produziram como resultado a ausência do federalismo entre os países europeus, mesmo após a Segunda Grande Guerra.

A adoção do federalismo como marco estruturante do Estado brasileiro aparece em destaque, no seu Preâmbulo, que assim pronuncia pela denominação expressa do Estado brasileiro:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a 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, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Estabelece, em seguida, o art. 1º da CF/1988, ressaltando novamente a importância genética e lógica desta escolha estatal:

TÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

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

Em seguida estabelece, de modo claro, entre os objetivos:

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

[...]

II – garantir o desenvolvimento nacional; [...]

Ressalte-se, novamente, o destaque que é dirigido à noção de todo, de nacionalidade e de sua prioridade lógica e política perante soluções não integradas ou particulares. Essa mesma ênfase na integração e na cooperação irá reger, inclusive, o Estado Federal em suas relações internacionais, visto que se torna objetivo internacional:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a **integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina**, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Grifos nossos).

A Federação caracteriza-se, assim, como forma de organização do Estado caracterizada pela autonomia entre os Entes federados, conforme o “Título III – Da Organização do Estado”, em seu “Capítulo I, Da Organização Político-Administrativa”, que determina que: “art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A relevância da forma federativa se consubstancia na sua natureza de cláusula pétrea, ou seja, como elemento fundante do modelo constitucional escolhido e que determina o horizonte histórico dessa Constituição, somente passível de alteração por uma nova ordem constitucional, radicalmente diversa do existente. Impõe o texto de 1988 que:

Subseção II

Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado; [...]

De todo o exposto, ressalta-se a prioridade central do conceito de federalismo para a resolução do problema da repartição de recursos decorrentes da exploração do petróleo.

3. Do modelo de federalismo brasileiro: federalismo cooperativo

Dois grandes modelos de federalismo têm se apresentado no cenário do constitucionalismo contemporâneo: competitivo e cooperativo. O modelo competitivo de federalismo apresenta uma combinação dos três elementos característicos do federalismo (pacto federativo, instituições nacionais e sistema federativo de solução de controvérsias), tendo por base a máxima coerência possível entre a diversidade e a unidade; enfatizando, contudo, a prioridade da diversidade sobre a unidade, do Ente federado sobre a Federação e dos governos subnacionais sobre os governos centrais. Em modelo mais extremados, existe, inclusive, uma séria desconfiança com os governos centrais e com as normas “nacionais”. Os benefícios gerais seriam auferidos pela diversidade de caminhos que serviriam como exemplos para os demais integrantes da Federação, contudo, cada Estado-membro estaria livre para verificar as medidas que iria utilizar.

O modelo cooperativo, por sua vez, enfatiza as virtudes de uma visão mais equânime da repartição de encargos governamentais e das receitas existentes. Nesse caso, o federalismo procura encontrar soluções benéficas para todos os integrantes do pacto federativo, atuando como se fosse um pacto de soluções ótimas compartilhadas, ou seja, que se constitui em dever da nação brasileira encontrar soluções e normas que expandam ao máximo as soluções benéficas para todos.

Podemos encontrar no texto constitucional brasileiro o entendimento de que a segunda opção (modelo federativo) foi escolhida. Desse modo, a função do governo central (União) em promover a harmonização nacional estabeleceu-se, de início, pela sua competência em editar normas gerais, assim:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A leitura dos dispositivos citados demonstra com clareza o primado das soluções nacionais sobre as escolhas particulares, especialmente no § 4º do art. 24, que determina que, existindo a edição de norma geral federal, esta deve prevalecer sobre a lei estadual. Há uma preocupação pela máxima coerência na busca de soluções nacionais, em detrimento de soluções competitivas ou particulares.

Novamente, o primado das soluções nacionais é ressaltado no Capítulo III destinado aos “Dos Estados Federados”, que dispõe que:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Dessa forma, comprova-se a preferência explícita do Estado brasileiro pelo modelo de federalismo cooperativo. Cabe, agora, analisarmos o regime de bens públicos no sistema federal brasileiro.

4. Dos bens públicos no âmbito do federalismo brasileiro: prevalência do critério nacional

O texto constitucional irá novamente ressaltar o caráter integrador, cooperativo e distribuidor do modelo de federalismo brasileiro ao determinar o regime de apropriação e o uso dos bens públicos. Conforme o texto constitucional, existe uma clara prioridade pela apropriação comum, por intermédio da União, dos bens que possam interessar a toda a nação brasileira (solo, subsolo, águas etc.). Assim, dessa forma determina o texto da CF/1988 que a descrição de bens públicos estaduais é definida por exclusão ou por distribuição após a reserva dos bens públicos pertencentes à União, assim podemos ler o dispositivo constitucional que:

Art. 26. Incluem-se entre os **bens dos Estados**:

I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, **ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União**;

II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, **excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros**;

III – as ilhas fluviais e lacustres **não pertencentes à União**;

IV – as terras devolutas **não compreendidas entre as da União** (Grifos nossos).

Os bens da União assumem, dessa forma, uma primazia lógica e jurídica, como se pode notar da leitura do texto constitucional:

CAPÍTULO II

DA UNIÃO

Art. 20. São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras,

das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI – o mar territorial;

VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII – os potenciais de energia hidráulica;

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Como se pode notar da leitura acima, todos os bens de interesse interestados ou interações foram atribuídos pelo texto constitucional, novamente pela razão da escolha do modelo cooperativo, visto que a apropriação comum em um órgão central representa um modo de permitir o aproveitamento igualmente comum dos benefícios auferidos. Essa centralização não se constitui, contudo, em um centralismo sufocante sobre as esferas subnacionais, visto que a União deve agir com o dever de federalismo, ou seja, com a obrigação de promover o ganho comum dos interesses de cada Estado-membro.

A existência de instituições que garantam a efetividade do federalismo, perante as tentativas de seu enfraquecimento é uma das maiores garantias do Estado Federal. Por fim, apresenta o autor um importante estudo sobre o controle constitucional do Supremo Tribunal Federal na condição de guardião da Constituição e intérprete oficial do desejo de Federação.

A autonomia de Estado Federal é consagrada pelo respeito aos três subprincípios que caracterizam o federalismo: a) autogoverno; b) autoadministração; c) auto-organização. Estes princípios devem ser harmonizados como a noção de cooperação que deve unir e soldar definitivamente e de modo indissolúvel a nação brasileira.

5. Da exploração econômica dos bens públicos no âmbito do federalismo brasileiro: prevalência do critério nacional

A exploração econômica dos bens públicos, tal como os bens públicos estão submetidos à prevalência do critério nacional, como se pode notar da leitura da CF/88:

Art. 20. [...]

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

O texto constitucional igualmente protege uma interpretação nacional sobre o controle, fiscalização, regulação e atuação nos setores econômicos que versam sobre o interesse nacional, especialmente:

Art. 21. Compete à União:

[...]

VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII – emitir moeda;

VIII – administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI – explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/8/1995:)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/8/1995:)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; [...]

Em todos estes casos, notamos uma nítida expressão da importância de uma regulação e de um planejamento harmônico e coerente do desenvolvimento nacional, pela edição de normas gerais uniformizadoras da exploração de atividades que são de interesse geral.

O caso da exploração do petróleo se reveste de uma maior relevância e destaque no texto constitucional, ao determinar em seu art. 20 que:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

O texto constitucional ressalva a compreensão da titularidade dos direitos nacionais sobre a exploração do petróleo, restringindo-se, sempre, a “participação” ou a “compensação” aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pela exploração realizada nos respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

6. Da exploração econômica do petróleo no âmbito do federalismo brasileiro

Da leitura do art. 20, § 1º, da CF/1988, podemos ressaltar as seguintes conclusões:

- os recursos do petróleo são bens da União e pertencem ao Estado Federado, art. 20 da CF/1988;
- a exploração dos recursos do petróleo é do interesse nacional, e a União detém a competência exclusiva para regular a matéria, conforme art. 21, § 1º, da CF/1988;
- é assegurado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a “participação” ou “compensação” pela exploração realizada.

Compete à lei definir o modo de “participação” ou “compensação” pela exploração.

Em obediência à exigência constitucional, foi editada a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, especialmente em relação às atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. A lei descrita manteve na íntegra o espírito de monopólio da União sobre as reservas de petróleo, assim:

CAPÍTULO III

Da Titularidade e do Monopólio do Petróleo e do Gás Natural
SEÇÃO I

Do Exercício do Monopólio

Art. 3º Pertencem à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

Igualmente, constitui-se em monopólio exclusivo da União a exploração do petróleo nos termos da legislação:

Da Exploração e da Produção

SEÇÃO I

Das Normas Gerais

Art. 21. **Todos os direitos de exploração e produção de petróleo** e gás natural em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, **pertencem à União**, cabendo sua administração à ANP. (grifos nossos)

Esta Lei foi editada para substituir a Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, que dispunha sobre a Política Nacional do Petróleo e definia as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, no âmbito da política nacionalista do governo Vargas. Esse modelo atendeu a uma lógica histórica, de premência nacional à busca obsessiva pela autossuficiência nacional em abastecimento de petróleo como objetivo primeiro da Nação. Conforme Paulo Roberto de Almeida, no artigo sobre “*Monteiro Lobato e a emergência da política do petróleo no Brasil*”,² o assunto tomou ares de segurança estratégica nacional a partir da grande depressão econômica dos anos 1930:

A trajetória brasileira do petróleo só tem início, praticamente, a partir da crise de 1929 e a depressão que se seguiu, com ruptura de abastecimento; mas, sobretudo, com a carência de divisas para importar a preciosa matéria-prima. Antes disso, as preocupações eram episódicas: em 1919, por exemplo, o Congresso dotou o Serviço Geológico e Mineralógico do Ministério da Agricultura de recursos financeiros para pesquisar petróleo.

O debate sobre o petróleo e a sua repartição de receitas nunca seguiu um raciocínio estritamente racional, como foi bem demonstrado pela exposição de motivos da CNM, ofuscado pela questão política, visto que:

2 Cf.: ALMEIDA, Paulo Roberto de. Monteiro Lobato e a emergência da política do petróleo no Brasil. Omar L. de Barros Filho e Sylvia Bojunga (orgs.), Potência Brasil: Gás natural, energia limpa para um futuro sustentável (Porto Alegre: Laser Press Comunicação, 2008).

O Brasil ingressou tardiamente na era do petróleo: ele sempre foi, durante a maior parte do século XX, um produtor marginal e um consumidor moderado, até que o aprofundamento do seu sistema industrial passou a exigir quantidades mais importantes, aumentando, assim, a dependência do petróleo importado. A obsessão com o abastecimento nacional dominou as mentes de líderes políticos e de chefes militares durante praticamente esse longo século, desenvolvendo uma espécie peculiar de nacionalismo petrolífero que nem sempre se pautou pelas melhores orientações econômicas no que se refere ao custo-benefício do monopólio nacional. Foi uma questão na qual as preocupações políticas sobrepujaram claramente os cálculos econômicos, ou até os seus dados técnicos, dificultando sobremaneira a manutenção de um debate baseado em evidências concretas e minimamente pautado pela racionalidade econômica.³

A prevalência do nacional sobre o particular, a tendência ultranacionalista, o autoritarismo político e o debate extremamente politizado caracterizam de modo significativo este período, de tal modo que:

A Constituição de 1934 e os códigos de minas e de águas traduzem a consciência nacional adquirida a partir da constatação da fragilidade nesse particular: o que eles fazem, basicamente, é dar por encerrada a era da propriedade do subsolo pelo detentor da superfície, como tinha sido estabelecido na Constituição de 1891. Passou-se a considerar as riquezas minerais como bens pertencentes à União, exploráveis sob o regime de concessão do governo federal, segundo normas de outorga que deveriam contemplar, em primeiro lugar, o interesse público.

A tendência autoritária é reforçada pelos contínuos golpes de Estado que assolam a frágil República brasileira:

3 Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Idem*.

A partir do golpe de Estado de novembro de 1937, e a criação do Estado Novo, diversas medidas são adotadas para impulsionar a exploração de petróleo no Brasil. Em fevereiro [de 1938], o Estado Maior do Exército, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, sugeria ao Conselho Federal de Comércio Exterior a nacionalização da indústria o óleo cru ou seu monopólio pelo Estado.⁴

A saga nacional irá ganhar um importante marco com a criação da Petrobrás, por meio da edição da Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953.

7. Da repartição das receitas decorrentes da exploração de petróleo

Prevê a legislação sobre o petróleo que o contrato de concessão para exploração do petróleo disporá sobre as seguintes receitas:

Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I – bônus de assinatura;

II – royalties;

III – participação especial;

IV – pagamento pela ocupação ou retenção de área.

§ 1º As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias.

Em relação à distribuição dos *royalties* aplicar-se-ão os seguintes critérios:

4 Idem, *ibidem*.

Art. 48. A parcela do valor do royalty, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do artigo anterior, será distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. (Vide Lei nº 10.261, de 2001).

Art. 49. A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição: (Vide Lei nº 10.261, de 2001)

I – quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) cinquenta e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados onde ocorrer a produção;
- b) quinze por cento aos Municípios onde ocorrer a produção;
- c) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

[...]

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

- a) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados produtores confrontantes;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios produtores confrontantes;
- c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;
- d) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

e) sete inteiros e cinco décimos por cento para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;

[...]

§ 2º Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção:

III – quarenta por cento para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

IV – dez por cento para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

Note-se que a Lei estabeleceu participações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre as receitas da exploração do petróleo, mas não considerou a possibilidade de flexibilizar o monopólio público da União sobre os direitos nos depósitos de petróleo.

Toda a legislação sobre o petróleo, desde a Lei 2.004/1953, estabelecia uma possibilidade de indenização aos Estados produtores ou confrontantes sobre os direitos decorrentes da exploração do petróleo. Entendia o art. 27 desta lei que:

Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios:

I – 70% (setenta por cento) aos Estados produtores;

II – 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores;

III – 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

[...]

§ 4º É também devida a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes, quando o óleo, o

xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal e 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas de 0,5% (meio por cento) para constituir um fundo especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e Municípios.

Dissertação apresentada sobre o tema da justiça intergeracional e a ética na aplicação dos recursos do petróleo Flávia Caheté Lopes Carvalho apresenta um interessante argumento sobre a centralidade da questão do petróleo para o interesse nacional. Apesar de não concordarmos com suas conclusões, visto que defendemos a repartição federativa dos recursos, cabe notar o seu argumento:

Em relação à distribuição dos recursos dos royalties, conforme bem expõe MANOEL (2004), como os mesmos são, de acordo com a teoria econômica, uma compensação financeira, o compensado deve ser o real proprietário do recurso exaurível que, no caso do petróleo e do gás natural é, por definição, a União. Assim, para que esses royalties fossem de fato um instrumento de compensação, os mesmos deveriam ser totalmente destinados à União, o que de fato não ocorre no País.⁵

5 Cf. CARVALHO, Flávia Caheté Lopes. *Aspectos éticos da exploração do petróleo: os royalties e a questão intergeracional*. Dissertação submetida ao corpo docente da Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de mestre em Ciências em Planejamento Energético, p. 73.

O seu argumento decorre principalmente da análise da ausência de critérios claros, racionais e justos sobre a repartição federativa dos recursos extraídos do petróleo, segundo a autora:

Leal e Serra (2003a) destacam que municípios e estados passaram a receber royalties de petróleo e gás natural, através da Lei 7.453/85, em um contexto de descentralização fiscal e redemocratização política, pós-ditadura militar. A questão da equidade intergeracional parece ainda mais polêmica quando se trata da produção de petróleo na plataforma continental. Nestas situações, o que determina o recebimento de royalties por parte de estados e municípios é o critério da proximidade, através da projeção dos limites interestaduais e intermunicipais adentro da plataforma continental.⁶

A própria apresentação cartográfica do caso ilustra de modo significativo a ausência de uma justificativa absoluta para a atual forma de distribuição, como podemos notar a seguir:

6 Idem, *ibidem*, p. 74.

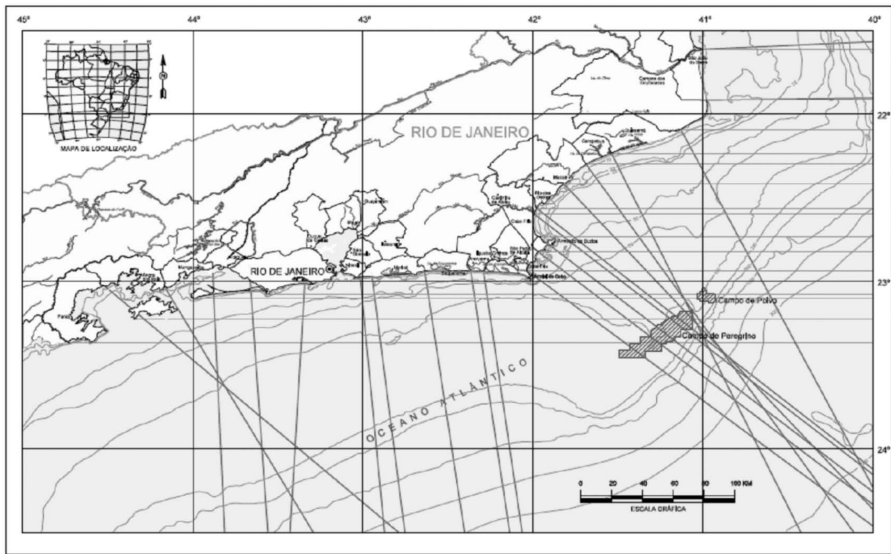


Figura 4.4 – O Caso dos Campos de Polvo e de Peregrino.

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP, 2001 e GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2008.

Municípios vizinhos acabam tendo, pelos atuais critérios, tratamentos radicalmente diversos, a tal ponto de municípios se São Paulo não serem contemplados sobre recursos existentes na bacia de Santos.

8. Da inexistência de direito adquirido a determinada forma de repartição das receitas decorrentes da exploração de petróleo a título de indenização

Conforme anteriormente analisado, diversas normas jurídicas regularam a possibilidade da repartição de receitas decorrentes da exploração do petróleo (Lei 2.004/1953), bem como modificaram as normas vigentes, implicando uma nova forma de redistribuição de recursos entre União, Estados produtores e Estados não produtores, e em nenhum caso de alteração da legislação houve a declaração de inconstitucionalidade da nova norma.

A proposta da CNM não retira a possibilidade de compensação aos Estados produtores, somente diminui o montante a ser destinado exclusivamente a estes e aumenta o percentual de redistribuição entre toda a Federação brasileira. Se formos olhar a legislação vigente, uma medida de tal monta, reduzindo o percentual a ser destinado aos Estados produtores, ocorreu igualmente na alteração legislativa produzida pela Lei 9.478/1997, que reduziu os percentuais vigentes sob a Lei 2.004/1953, sem que tenha havido qualquer inconstitucionalidade, sob a vigência da nova Constituição. Este princípio mantém-se na medida em que:

os royalties decorrentes dos novos contratos de exploração do pré-sal, que se darão pelo regime de partilha, serão repartidos da seguinte forma: 22% para a União, sendo 19% para a Marinha e 3% para o Ministério do Meio Ambiente; 22% para todos os Municípios através do FPM; 22% para todos os Estados através do FPE; 25% para os Estados confrontantes com as áreas de produção e 9% para os Municípios dos Estados confrontantes com as áreas de produção, proporcionalmente à população de cada Ente.

A possibilidade de utilização de mecanismos públicos de ressarcimento e indenização de Entes federados prejudicados por políticas públicas nacionais que interessam a todo o País encontra precedente na legislação nacional sobre a compensação dos Estados exportadores, que sejam prejudicados pela adoção de uma política de desoneração da cadeia produtiva exportadora. Tal adoção jamais foi considerada inconstitucional no atual sistema e tem servido de base ao modelo vigente no País, que alavancou o balanço comercial brasileiro.

Dessa forma, a utilização do recurso de compensar as eventuais diferenças negativas entre os valores de *royalties* e participações especiais, apurados de acordo com os critérios de distribuição, no período compreendido entre 2011 e 2014, com base no valor total dos *royalties* e das participações recebidas pelos Estados e pelos Municípios, em 2009, não apresenta nenhum

óbice constitucional, representando uma escolha política que deve ser saudada como um ótimo mecanismo de ajuste financeiro.

Igualmente, o entendimento da CNM, de que a participação especial é deduzida legalmente da base de cálculo do imposto de renda, produzindo perdas para os fundos de participação, somente reforça a noção de que a definição da repartição das receitas tributárias dos Entes federados não pode ser objeto de alteração direta ou indireta, como tem acontecido com o uso das participações especiais.

Os estudos financeiros da CNM cumprem igualmente os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal de que a redução de receita deve ser acompanhada por um plano de compensação, de tal modo que seus estudos indicam que o “impacto negativo será decrescente ao longo da próxima década e, mesmo sem considerarmos os novos ingressos de receita decorrentes da exploração do petróleo do pré-sal a partir de 2020, não haverá mais nenhum Ente Federado perdendo recursos em relação ao ano-base de 2009”. Da mesma forma, existe a previsão de que, entre 2011 e 2014, as eventuais perdas destes Entes federados, 2 Estados e 4 Municípios, sejam ressarcidas pela União.

9. ICMS e *royalties* do petróleo

Não procede de maneira alguma a afirmação de que o regime de tributação do petróleo derive de uma escolha do constituinte em garantir que os mal-denominados Estados produtores, em lugar da tributação do ICMS, receberiam *royalties* e participações especiais, nos termos do art. 20, § 1º. De tal modo que “uma coisa, então, compensaria a outra”. Igualmente, não procede o argumento apontado ministro Nelson Jobim, em voto no STF, de que baseado em sua atuação como deputado existiria uma conexão necessária – e deliberada – entre os dois dispositivos, de forma que nas suas palavras: “assim, decidiu-se da seguinte forma: tira-se o ICMS da origem e se dá aos estados uma compensação financeira pela perda dessa receita. Aí criou-se o § 1º do art. 20”.

Estudos sérios irão demonstrar a falácia do argumento. Cabe ressaltar que, **anteriormente, a tributação do petróleo sempre foi de competência federal** e estava nas mãos da União até a Constituição de 1988. A Constituição de 1967 estabelecia em seu art. 22 que competia à União decretar impostos sobre: “VIII – produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; [...]”. Esse era o regime aplicável igualmente na Constituição de 1946:

Art. 15 – Compete à União decretar impostos sobre: [...]

III – produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; [...].

Não existia antes da Constituinte de 1988 nenhuma discussão sobre perda de arrecadação do ICMS pelo regime de tributação na origem ou destino simplesmente porque a matéria não era sujeita ao ICMS.

Estudos sobre os Anais da Constituinte de 1988 refutam claramente a afirmação do ex-ministro do STF Nelson Jobim. Inicialmente, o anteprojeto Afonso Arinos, denominado de *Os estudos Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto 91.450, de 18 de julho de 1985, manteve o regime historicamente vigente ao estabelecer que:

Art. 137 – Compete à União instituir impostos sobre: IX – produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e de energia elétrica, imposto que incidirá apenas uma vez sobre qualquer dessas operações, excluída a incidência, sobre elas, de qualquer outro tributo, excetuado apenas, quanto aos combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, o de que trata o inciso III do art. 139; [...]

Tal posição foi alterada no curso dos debates constituintes. Posteriormente, cogitou-se na criação de um imposto único sobre o consumo tipo IVA, mas foi abandonada a ideia em troca de aumento na participação no FPM e FPE das regiões menos desenvolvidas.

Na fase decisiva da Assembléia Constituinte (1987-1988), adotou-se um debate federalista sobre a tributação do petróleo, de tal modo a repartir suas receitas por meio do ICMS, em um modelo inovador na história do País. A proposta inicial propunha um ICMS redesenhado e incluindo combustíveis e energia elétrica em sua base, tendo alíquotas internas, fixadas pelo Senado, e alíquota interestadual “constitucionalizada” em 0%. Os debates tentavam evitar uma guerra fiscal por refinarias no regime misto do ICMS. A Emenda da União tentando recriar o imposto federal foi rejeitada em plenário. Esse foi o entendimento do relator da Comissão do Sistema Tributário Orçamento e Finanças, dep. José Serra:

– Exatamente, ela o repassa. Então, parece-me que manter o ITR com a União. apenas pelo problema do cadastramento, não seria um argumento convincente, a meu ver, em confronto com aquele que teria para ficar com os estados.

Quanto a questão interestadual do IULCLG – Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos e do Imposto sobre Energia Elétrica, quero dizer que o nobre Constituinte tem toda a razão no que se refere ao álcool. Por que e estabelecem? Na verdade, estávamos pensando no atual, que incide sobre derivados de petróleo. Tive inclusive essa preocupação, que foi muito ressaltada por pessoas do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, nos dias anteriores a leitura do Relatório. Há uma política nacional de localização, por exemplo, de hidrelétricas – algumas delas construídas com recursos do Governo Federal – e também de refinarias. Por que colocar isso na própria Constituição? Para dar garantia de que essas alíquotas estaduais seriam

zero, do contrário poderiam proporcionar uma situação de conflito brutal, pelo simples fato de determinada fonte de geração ou de transformação de energia ter sido localizada aqui ou ali, antes que houvesse esse problema tributário. A partir de observações das quais nos inteiramos hoje, e que acho bastante razoáveis, destacou-se o problema do álcool. Acho que temos de fazer uma modificação neste aspecto preservando essa idéia da alíquota zero para o caso de energia elétrica e derivados de petróleo. Esta é a minha opinião (Grifos nossos).⁷

A demonstração da conexão entre o regime tributário do petróleo e o federalismo encontra-se explicitada nos debates constituintes da Comissão do Sistema Tributário Orçamento e Finanças, onde novamente o dep. relator José Serra claramente afirma:

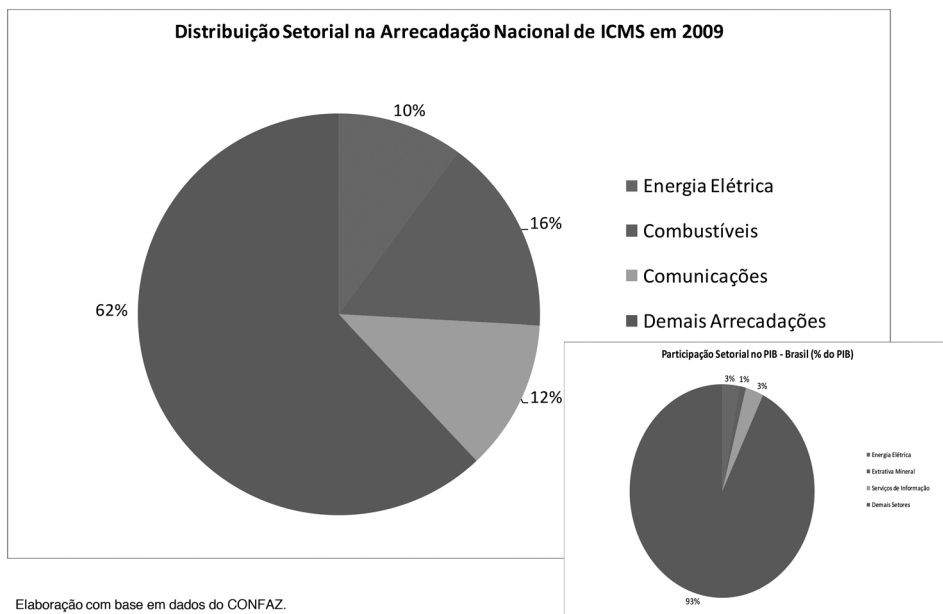
O SR. RELATOR (José Serra): – Qual é o problema? Por que incluímos aqui o dispositivo que V. Ex.^a a de zerar as alíquotas interestaduais de energia elétrica e derivados de petróleo? Por que houve uma política nacional, ao longo desses anos, a respeito da produção desses dois insumos? Por exemplo, os Estados pequenos do Nordeste não são produtores de energia elétrica, nem têm refinarias, o combustível vem de Estados vizinhos. O Rio de Janeiro é um Estado com muitas refinarias. São Paulo, com um balanço energético de importação de energia elétrica, exporta bastante combustível, porque também possui muitas refinarias. A Bahia é outro Estado onde se localizam muitas refinarias, construídas pelo Governo Federal. Então, haveria uma verdadeira conflagração no Brasil, se exportassem impostos por conta da produção desses insumos. É claro que alguns Estados, como Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia – os do Nordeste, certamente os Estados pequenos não entrariam – teriam privilégios com essa situação. **Mas seria inaceitável, do ponto**

7 Anais do Senado Federal (Atas das Comissões), p. 52.

de vista federativo. Daí a preocupação de colocar a alíquota zero aqui. O Senado Federal fixará alíquotas internas, quando julgar que seja o caso. Está dito que as alíquotas internas mínimas não poderão ser superiores a interestadual. Nos casos em que ocorra guerra fiscal, o Senado poderá também fixar uma alíquota mínima, que seja superior à interestadual. **A alíquota zero serve para garantir constitucionalmente uma situação de não-conflagração. De outra maneira, poderia produzir-se no País uma guerra fiscal inclusive os Estados vizinhos,** insisto: não é nem o caso de São Paulo, nem do Paraná, porque, no balanço energético o Estado sairia ganhando, graças à exportação de derivados de petróleo para outros Estados. Por isso, colocamos a alíquota zero, que me parece essencialmente por tratar-se de um caso em relação ao qual não pode haver dúvidas. Recebemos manifestações de diversos Estados nesse sentido (Grifos nossos).⁸

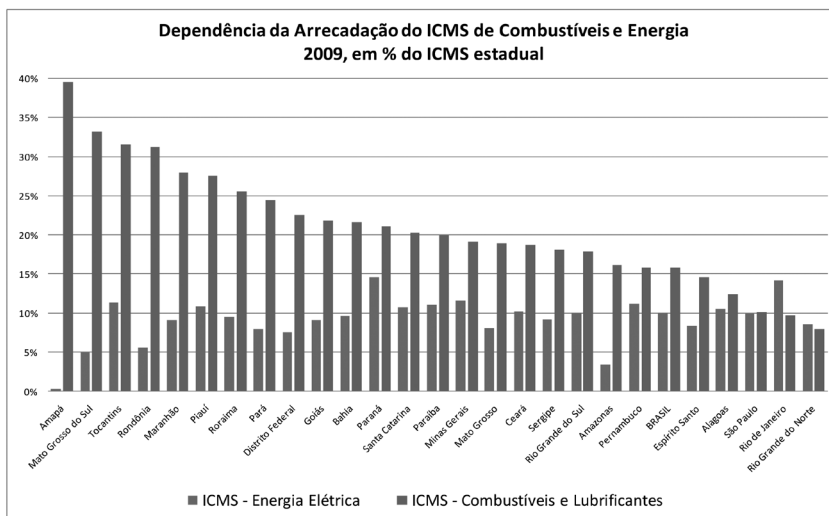
Note-se, claramente, que o desejo constituinte foi o de favorecer a Federação por meio da descentralização de recursos e nunca o de privilegiar uma suposta compensação aos Estados produtores, tal debate não transpareceu nunca na Comissão do Sistema Tributário Nacional, Orçamento e Finanças. Demonstra-se, claramente, que a vontade constituinte foi alcançada pela análise dos dados que demonstram que o atual regime tributário do petróleo, da energia elétrica e das comunicações possui forte elemento descentralizador de receitas e de combate às desigualdades regionais. Assim, existe provas de que quanto menos desenvolvido o Estado, mais a receita estadual depende desses insumos estratégicos para o país. Vejamos o quadro abaixo:

8 Anais do Senado Federal (Atas das Comissões), p. 148.

QUADRO 1 – PARTICIPAÇÃO DE INSUMOS BÁSICOS NA ARRECADAÇÃO DO ICMS

Igualmente, demonstra-se uma correlação direta entre a arrecadação do ICMS-petróleo e o combate às desigualdades regionais, conforme o quadro a seguir:

QUADRO 2 – DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL DO ICMS – I



Fontes: Secretaria de Fazenda, Finanças ou Tributação; e COTEPE. Elaboração própria.

Desse modo, nota-se que os debates sobre a tributação do petróleo demonstra que a conexão necessária se dá com o federalismo, com a compensação por investimentos nacionais em alguns Estados e pelo combate às desigualdades regionais.

10. Conclusão

A defesa da distribuição proporcional dos *royalties* do petróleo se constitui em um objetivo constitucional da maior relevância, especialmente, porque:

- o federalismo constitui-se em cláusula pétrea da Constituição brasileira;
- o modelo de federalismo adotado no Brasil é de tipo cooperativo;
- os bens públicos de interesse nacional são de propriedade da União

(plataforma continental, direitos minerais etc.);

- a exploração econômica de bens públicos de interesse nacional é monopólio da União (plataforma continental, direitos minerais etc.);
- a exploração econômica do petróleo no âmbito do federalismo brasileiro está submetida às regras de legislação especial (Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997);
- a legislação sobre o assunto sofreu diversas alterações, inclusive, reduzindo os percentuais de participação, sem que houvesse a declaração de inconstitucionalidade por parte do STF;
- mantida a estrutura de compensação dos Estados produtores e confrontantes, são criados mecanismos que prevêm a solução para a redução de receita para um número extremamente reduzido de Estados (2) e Municípios (4);
- não cabem subsistir as ADIs 4.916, 4.917, 4.918 e 4.920, de relatoria da min. Cármen Lúcia, contra a Lei 12.734/2012, visto que contrariam o modelo de federalismo cooperativo instituído no Brasil.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE EXTERNO COMO INSTRUMENTOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Ricardo W. Caldas¹

Luiz Antônio Gusmão²

RESUMO: O artigo se propõe a auxiliar o papel da participação popular no Brasil via atuação da sociedade civil em Conselhos e outras formas de controle externo da administração pública. Este artigo pretende fazer uma revisão de literatura acerca dos Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento. Assim, está dividido em três partes. Na primeira, ele apresenta uma breve revisão de literatura sobre as principais publicações já existentes. Na segunda, apresenta exemplos de Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento, baseado nas informações fornecidas por eles em seus *sites* oficiais,³ de modo a facilitar o trabalho de futuros pesquisadores da área. Na última parte, apresenta-se uma breve conclusão das descobertas feitas até o momento, a partir das descrições presentes nas revisões de literatura e nas experiências pessoais dos autores.

1 Professor-adjunto do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB).

2 Mestrando em Relações Internacionais.

3 As informações extraídas de seus próprios *sites*. Os *sites* utilizados encontram-se ao final do artigo, nas referências bibliográficas.

Palavras-chave: Administração pública municipal. Conselhos Populares. Sociedade civil. Participação popular. Controle externo. Políticas públicas. Avaliação. Revisão de literatura.

Introdução

A questão do controle externo de gastos públicos pelos conselhos populares insere-se no lento e gradual processo de ampliação da cidadania e da democratização das instituições políticas. A evolução histórica da constituição do Estado democrático de Direito está diretamente ligada ao controle da ação governamental, especialmente no que se refere à gestão dos recursos públicos. Desde a instituição dos parlamentos, a criação de mecanismos de controle dos governantes vem se desenvolvendo sob a forma de instrumentos institucionais complexos e sofisticados até envolver a participação popular na fiscalização da administração pública e no combate à corrupção sob a forma de conselhos.

Este artigo se propõe a discutir o papel da participação popular no Brasil via atuação da sociedade civil em conselhos e outras formas de controle externo da administração pública. Este artigo não tem, naturalmente, a pretensão de esgotar o tema ou apresentar contribuições absolutamente originais, mas, ao contrário, fazer um levantamento do material que já existe em termos de principais publicações acerca dos Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento.

Assim, está dividido em três partes. Na primeira parte, ele apresenta uma breve revisão de literatura sobre as principais publicações já existentes. Na segunda, apresenta exemplos de Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento, baseado nas informações fornecidas por eles em seus *sites* oficiais,⁴ de modo a facilitar o trabalho de futuros pesquisadores da área. Na última parte,

4 As informações extraídas de seus próprios *sites*. Os *sites* utilizados encontram-se ao final do artigo, nas referências bibliográficas.

apresenta-se uma breve conclusão das descobertas feitas até o momento, a partir das descrições presentes nas revisões de literatura e nas experiências pessoais dos autores.

PARTE I

1. O controle externo da administração pública como forma de combate à corrupção

Dentre os instrumentos tradicionais de planejamento e controle da ação dos administradores públicos, no caso do Brasil, registram-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que obrigam o Poder Executivo a prestar contas de seus atos a serem analisados pelo Tribunal de Contas da União e o Poder Legislativo. Esses mecanismos de controle visam a conferir maior transparência às contas públicas e constituem marcos na evolução das instituições democráticas, mas não parecem suficientes para promover o exercício pleno da cidadania e o aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Como ressalva Pellini,

a população não está satisfeita, e com razão, pois deve-se considerar que, além de não dar conta dos problemas sociais, os governos ainda têm sofrido denúncias de corrupção que acabam por desacreditar as instituições vinculadas aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo (p. 2).

Em sua proposta de aprimoramento dos atuais instrumentos de controle da gestão pública através da inclusão de indicadores sociais como mais um parâmetro para a definição do destino dos recursos públicos” (p. 4), a autora chama a atenção para a emergência da questão da exclusão social e o descrédito das instituições representativas que têm provocado diversas manifestações

dos mais variados segmentos da sociedade civil. A sociedade organizada sob a forma de associações, organizações não governamentais etc. vem reagindo à fragilização e ao descrédito das instituições representativas, exigindo a ampliação do espaço público para maior participação popular.

1.1 Participação social

Segundo Pellini, o arcabouço legal e a própria democratização do País, aliados a certo descrédito nas formas de representação tradicionais, a crença de que estas representações são insuficientes e a existência de diversos movimentos da sociedade civil organizados, resumidamente, são os fatores que propiciaram condições favoráveis à implementação das instituições de participação da sociedade civil na gerência dos recursos públicos. No entanto, o quadro atual relativo ao grande número de órgãos colegiados instituídos nos governos locais responde, em parte, a uma série de dispositivos legais referentes à elaboração e à fiscalização do orçamento público (orçamento participativo), à discussão de emendas a serem apresentadas pelo Poder Legislativo (fórum democrático) e ao controle da execução orçamentária (audiências públicas). A questão do combate à corrupção que emerge nos anos 1990, notadamente a partir do governo Collor, não era o objetivo prioritário e supõe a existência de uma nova agenda, o que ainda não ocorreu.

Além disso, existem os já consagrados Conselhos de Políticas Públicas, hoje em funcionamento em praticamente todos os Municípios, que apresentaram inúmeras distorções. Teoricamente, os Conselhos nas áreas de saúde, educação, infância e adolescência, por exemplo, têm responsabilidade tanto no que se refere ao acompanhamento das políticas públicas quanto nas decisões sobre a alocação dos recursos. Da mesma forma, além deles não cumprirem adequadamente os objetivos pelos quais tais Conselhos foram criados, não tinham o combate à corrupção como questão central.

Com efeito, os conselhos de políticas públicas são instituições da democracia direta que podem apenas corrigir distorções da democracia representativa, sem substituí-la. Como afirma Pellini:

Se, por um lado, admite-se que as duas não são alternativas excludentes, que elas podem até mesmo se integrar reciprocamente, por outro lado, exclui-se a possibilidade de a primeira ser suficiente por si só (p.14).

O atual processo de democratização não se fundamenta na passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas, diferentemente, na transposição da democracia política para a democracia social, ou seja, na extensão do poder de decisão do campo da sociedade política para o campo da sociedade civil. Os desdobramentos atuais dos sistemas democráticos não se dirigem para a afirmação de um novo tipo de democracia, mas para ocupação de novos espaços públicos pela democracia representativa, que vai da democratização do Estado à democratização da sociedade.

1.2 Os Conselhos de Políticas Públicas

Dentre as instituições participativas existentes hoje, no Brasil, destacam-se os Conselhos de Políticas Públicas, instituídos pela Constituição de 1988 e, atualmente, implantados em grande parte dos Municípios brasileiros. Esses conselhos estão diretamente relacionados à formulação de políticas públicas e resultam da mobilização social e dos debates públicos para a promulgação da Constituição de 1988. No momento da elaboração da Constituição de 1988, a questão dos direitos sociais e a consolidação da cidadania eram as discussões centrais, e o combate à corrupção ficou relegado para um segundo plano.

Segundo Cunha e Jardim, os Conselhos de Políticas Públicas têm sua origem fortemente vinculada ao Movimento Sanitarista e à área da saúde,

que já havia realizado uma primeira experiência de gestão compartilhada, em 1981, através do Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (Conasp), de composição mista entre sociedade civil e Estado. As bases que influenciariam os movimentos sociais e a Assembléia Constituinte para introduzir no texto constitucional o princípio da participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas foram lançadas com a *VIII Conferência Nacional de Saúde*. Segundo as autoras, nesse momento,

estabelece-se o marco para a instituição dos conselhos, seja no seu próprio regimento, que prevê a inédita participação da sociedade civil na Conferência, seja na recomendação número 24, resultante da Conferência, que trata da constituição de um novo Conselho Nacional de Saúde, de composição mista entre Estado e sociedade civil [...]

Em uma breve revisão histórica da instituição dos conselhos, as autoras demonstram a participação e a proatividade de segmentos da sociedade civil na promoção mecanismos por meio da apresentação de propostas de iniciativa popular e de emendas à Constituição que abrissem à população oportunidades para apresentar sugestões de políticas públicas e realizar audiências públicas. Com isso, movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militantes políticos, representantes de organizações da sociedade civil e representantes do Estado mobilizaram-se para constituir de fóruns, plenários e encontros temáticos específicos (como os da Saúde, da área da criança e do adolescente, da Assistência Social), promovendo, assim, a discussão de propostas de políticas públicas a serem defendidas nas audiências. “Nesses espaços”, afirmam as autoras,

se discutiam os fundamentos e se construía estratégias para a formulação de propostas de artigos específicos, na expectativa de que tanto a carta constitucional, que fundaria as novas bases da organização social e política do país, quanto sua posterior regulamentação, expressassem os interesses e as necessidades

dos atores envolvidos nas áreas das políticas e a garantia de novos direitos, especialmente os sociais (CUNHA e JARDIM).

Nesse momento de redemocratização e normalização da vida política do País, “o encontro de projetos políticos comuns, partilhados por pessoas que integravam o Estado e organizações da sociedade civil”, permitiu às minorias e às faixas excluídas da população promoverem a discussão nesses fóruns sobre questões de gênero, raça, qualidade de vida, envolvendo diversos grupos de interesse e transformando algumas de suas demandas em direitos. A existência dessas instâncias representativas, de composição mista e plural, lançou os fundamentos à institucionalização da participação da sociedade na formulação, na implementação e na avaliação das políticas sociais (CUNHA e JARDIM).

A Constituição, assim promulgada em 1988, reflete essa conjuntura favorável à participação popular e estabelece diversos artigos que introduzem o princípio do exercício do poder diretamente pelo povo, de forma combinada com a representação política tradicional, enunciado em seu art. 1º (“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”).

Esse princípio é o fundamento de artigos que estabelecem os plebiscitos, os referendos e as medidas de iniciativa popular (art. 14), a afirmação da soberania popular e da participação da sociedade civil nas decisões políticas, a iniciativa popular no processo legislativo estadual (art. 27) e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29), o que possibilitou importantes mudanças institucionais em âmbito local. Além disso, os arts. 194, 198, 204, 206 e 227 instituíram a descentralização da gestão administrativa da seguridade social (Saúde, Previdência e Assistência Social), da educação e dos direitos da criança e do adolescente, ampliando a possibilidade de participação direta da sociedade civil na gestão pública (CUNHA e JARDIM).

Dentre os arranjos institucionais estabelecidos pelas leis de regulamentação desses artigos, Cunha e Jardim destacam os conselhos de políticas por constituírem inovações institucionais híbridas (Estado-sociedade civil) que

“buscam articular participação, deliberação e controle sobre o Estado e que têm tido importante papel na formação das agendas políticas, especialmente as locais”. Para as autoras, sua natureza deliberativa é a característica mais notável:

sendo espaços efetivos de decisão política acerca da gestão de determinada política pública, ou seja, suas decisões tratam da gestão de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades (inclusive orçamentárias), da regulação e da normatização das ações de determinada área de política pública e do controle público sobre o Estado (CUNHA e JARDIM).

Os Conselhos de Políticas Públicas, ao contrário de experiências passadas (*conselhos comunitários*, na década de 1970, para mediar relações do poder público com movimentos e organizações populares; *conselhos populares*, nas décadas de 1970 e 1980, para controle de recursos e instituições e estabelecer negociações com o poder público; *conselhos de notáveis*, para consultoria de especialistas de alguma instituição ou organização; e *conselhos administrativos*, para gerenciamento de órgão e serviços), foram dotados de um conjunto razoável de poderes legais, e neles os usuários devem ter representação paritária em relação aos representantes do governo.

Sua função principal, portanto, é garantir o diálogo efetivo entre governo e sociedade civil sobre a gestão de recursos públicos, considerando-se os interesses comuns e os principais problemas enfrentados pela população. Na prática, entretanto, como afirma Lotta, o diálogo flui apenas na fase de discussão das demandas da população e de proposição de medidas, ficando paralisado quando aborda a execução orçamentária, o que viabilizaria a implementação das políticas.

A partir dessas premissas, criaram-se e instalaram-se conselhos em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), referentes aos diversos tipos de políticas públicas, alguns de caráter deliberativo, outros de caráter

consultivo, como os *conselhos setoriais* (Saúde, Educação, Cultura, Assistência Social, Meio Ambiente), os *conselhos de segmento* (do idoso, da mulher, da criança e do adolescente); os *conselhos temáticos* (para questões específicas como moradia e direitos humanos).

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente ao ano de 2001, permite revelar o panorama da institucionalização atual dos conselhos de política de nível municipal no Brasil. O quadro abaixo, extraído do estudo citado, mostra a presença de conselhos políticos em Municípios por área de atuação e permite se ter uma ideia da configuração desse processo de democratização das políticas públicas no País.

**TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE CONSELHOS EM MUNICÍPIOS
(POR ÁREA DE ATUAÇÃO) – 2001**

<i>Tipos de conselhos</i>	<i>Porcentagem de Municípios</i>
Saúde	98
Assistência social	93
Direitos da criança e do adolescente	77
Educação	73
Trabalho/emprego	34
Meio ambiente	29
Turismo	22
Cultura	13
Habitação	11
Política urbana	6
Transportes	5
Orçamento	5

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2001.

Diante desse quadro, o estudo desagrega os dados obtidos em três grupos. O primeiro grupo, em que parece encontrar-se o maior número de conselhos de políticas em funcionamento, seria composto pelos Conselhos de Saúde e Assistência Social presentes em mais de 90% dos Municípios. Segundo o IBGE, esses conselhos possuem, em sua maior parte, composição paritária como devido, e as reuniões realizadas por eles têm periodicidade “muito frequente”.

O segundo grupo seria composto por Conselhos voltados para as áreas de Educação e Direitos da Criança e do Adolescente, presentes apenas em 70% a 80% dos Municípios brasileiros. Segundo o IBGE, na maioria dos Municípios, as reuniões tiveram periodicidade “muito frequente”, apresentando-se um porcentual um pouco mais elevado de Municípios cujas reuniões ocorreram com periodicidade “irregular”.

No terceiro grupo, estariam os demais Conselhos. Com ocorrência em porcentuais variados de Municípios (entre 5% e 33%), este conjunto, entretanto, se caracteriza por ser composto por Conselhos cuja periodicidade irregular ultrapassa 20% em todas as áreas pesquisadas. Nessas áreas (Trabalho/Emprego, Turismo, Meio Ambiente, Cultura, Política Urbana, Habitação e Transportes), encontram-se muitos Conselhos que devem estar constituídos apenas legalmente, sem que funcionem, de fato, e, provavelmente, muitos em funcionamento precário. Também neste grupo o tipo de composição paritária, embora elevado, surgiu em menores porcentuais que nos anteriores.

Além de fornecer a distribuição geográfica dos Conselhos dedicados a todas as áreas ou setores de governo e informações gerais sobre suas características (composição, regularidade e funcionamento), o estudo do IBGE permite tirar conclusões sobre a penetração dos conselhos nos Municípios brasileiros e demonstra que, para todas as áreas de atuação, esses órgãos estão mais amplamente difundidos em Municípios populosos.

A pesquisa também mostra a mais elevada ocorrência de conselhos na região Sul; e, as mais baixas, nas regiões Norte e Nordeste. Observando-se que a região Sul apresenta os melhores indicadores sociais,

enquanto as regiões Norte e Nordeste, os piores, pode-se inferir uma correlação positiva entre indicadores sociais e participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, ou seja, quanto maior o nível de desenvolvimento econômico e social de uma região, tanto maior será a cultura cívica e a disposição de seus cidadãos para participar da vida política.

Especificamente, quanto aos *Conselhos de Saúde*, a pesquisa conclui que, embora sua maior parte esteja efetivamente funcionando, muitos parecem estar constituídos apenas para cumprir o dispositivo legal obrigatório de descentralização das políticas de Saúde, no âmbito da Reforma Sanitária, ocorrida a partir da década de 1990. Relativamente à composição dos Conselhos de Saúde, uma vez que a paridade é exigida por lei neste tipo de Conselho, é de se destacar que em 6,3% a paridade não é respeitada.

Da mesma forma, a implementação de *Conselhos de Assistência Social* responde aos estímulos e às obrigações das disposições legais neste setor de governo, como a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993. Relativamente à composição dos Conselhos de Assistência Social, uma vez que a paridade é exigida por lei neste tipo de Conselho, é de se destacar que em 6,4% a paridade não é respeitada.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, proporcionou a criação de numerosos *Conselhos para os Direitos da Criança e do Adolescente*, desde sua promulgação, por dispor que a gestão das políticas de defesa dos direitos das crianças e adolescentes seria baseada em municipalização do atendimento; criação de Conselhos, nas três esferas de governo, de caráter deliberativo e paritário, em relação à participação popular e à criação de Fundos Especiais nas três esferas de governo. No que se refere à exigência legal de paridade destes Conselhos, verificou-se que esta não era cumprida em 6% daqueles Municípios onde eles existiam.

A criação de *Conselhos de Educação*, por sua vez, não dispõe de lei que a torne obrigatória. A possibilidade de criação de sistemas de ensino próprios para cada Município, como previsto na Constituição de 1988,

portanto, não está regulamentada. Contudo, a pesquisa do IBGE aponta que, em grande parte dos Municípios, se criam Conselhos para programas específicos voltados para o Setor de Ensino, como o do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o programa de Merenda/Alimentação Escolar que exigem a formação de Conselhos Municipais para o repasse de recursos. Com relação à composição dos Conselhos de Educação, havia um elevado percentual de Municípios onde eram paritários (89,1%).

Os *Conselhos de Trabalho/Emprego* são criados como condição para os Municípios receberem recursos para os programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Devem ser paritários e tripartites, com membros em número igual de representantes dos trabalhadores, empregadores e governo (Sine/MG, 2003). Relativamente à exigência de paridade, 10,6% dos Conselhos não cumpriam esta norma.

Não há nenhuma lei federal regulamentando a criação de *Conselhos de Meio Ambiente*, embora o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) tenha sido criado em 1983. Apesar disso, no setor de Meio Ambiente, também já está relativamente disseminada a gestão com a participação dos Conselhos. Em 2001, havia Conselhos voltados para esta área em 29,1% dos Municípios brasileiros. Com relação à composição desses Conselhos, verificou-se que em grande maioria são paritários (84,7%), o que mostra uma significativa participação da sociedade civil neste setor, embora não haja nenhuma lei que regule no nível federal este tipo de composição, ficando esta definição a cargo dos próprios Municípios.

Os *Conselhos de Política ou Desenvolvimento Urbano* só foram instituídos em 6% dos Municípios brasileiros e concentram-se nos Municípios de maior porte populacional. O Estatuto da Cidade (2003), que regula as questões de política ou desenvolvimento urbano e prevê a criação de “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”, só foi regulamentado em 2001.

Os demais setores (Transportes, Habitação, Cultura e Turismo) não possuem nenhuma lei que os regule, mas a pesquisa demonstra que seus Conselhos são predominantemente paritários, abrindo espaço à participação da sociedade civil.

Pelos dados da Munic, 2001, portanto, a criação de conselhos de políticas responde tanto às demandas da sociedade civil quanto às disposições legais que os tornam mecanismos obrigatórios de gestão de recursos públicos. Contudo, a institucionalização mais numerosa de Conselhos ocorre em áreas de governo onde são eles obrigatórios por lei e vinculam-se ao repasse de recursos públicos, disseminando-se de maneira ainda lenta, mas gradual, por outras áreas onde não há obrigatoriedade de instituí-los.

A pesquisa revela, também, que a composição paritária da maioria dos Conselhos em todas as áreas, mesmo quando não há regulamentação no nível federal que obrigue a este tipo de composição, é respeitada. Mas essas evidências não são, ainda, suficientes para indicar que a participação da sociedade civil nas políticas públicas das gestões locais é valorizada. Com razão, uma das conclusões do estudo do IBGE chama a atenção para a necessidade de estudos e pesquisas qualitativas, junto aos conselheiros, em escalas geográficas mais abrangentes, com o objetivo de verificar a efetividade do caráter deliberativo dos Conselhos e a representatividade real dos membros da sociedade civil que os compõem.

Diante disso, uma das conclusões a que a pesquisa chega é a de que, apesar das limitações de informação, o quadro-geral revelado exhibe um movimento de aproximação entre sociedade civil e o Estado, em direção ao aprofundamento da democratização da gestão de políticas públicas. Mas o mais importante a reter dessas observações é que a instituição de conselhos como instrumentos de controle da administração pública nas mais diversas áreas que sinaliza para a complementaridade das democracias representativa e participativa.

PARTE II

2. Exemplos de Conselhos existentes⁵

Serão apresentados, a seguir, alguns exemplos ilustrativos de Conselhos em funcionamento, por área de atuação:

a) Orçamento: O Fórum Consultivo do Orçamento do Rio de Janeiro

O Fórum popular do Orçamento do Rio de Janeiro é uma organização formada por cidadãos e entidades da sociedade civil que buscam garantir a fiscalização, o acompanhamento e a discussão do orçamento municipal. Além disso, o Fórum busca ser um representante das demandas sociais, uma ponte entre a sociedade e o Poder Legislativo e busca implantar o orçamento participativo no Município.

O Fórum foi criado em 1995 como resultado de uma articulação de diversos atores da sociedade civil. A ideia era incentivar a sociedade a acompanhar o processo orçamentário, criando condições para intervenção social, inclusive, nas definições de prioridades do governo.

Os objetivos centrais do Fórum são a participação, a transparência e a inversão de prioridades sociais, buscando permitir o entendimento do orçamento, desmitificá-lo e democratizá-lo.

A equipe técnica do Fórum acompanha todo o processo orçamentário do Município, desde a formulação de projetos de lei até sua execução e prestação de contas. Emite seus relatórios de análise e os disponibiliza à sociedade.

Os dados são tornados públicos por meio de mala direta e do acesso aberto a qualquer interessado, além de serem publicados em uma coluna mensal

⁵ As informações foram extraídas dos próprios sites. A descrição tem o único fim de ilustrar o funcionamento (ou não) dos Conselhos. Os sites utilizados encontram-se ao final do artigo, nas referências bibliográficas.

do Jornal dos Economistas do Rio de Janeiro.

O Fórum tem acesso direto à rede Fincon (sistema de execução orçamentária e contábil criado em 1990 pela prefeitura municipal do Rio de Janeiro), conseguindo analisar os dados *on-line* e em tempo real, o que facilita seu trabalho de acompanhamento e fiscalização análise.

O Fórum, ainda, desenvolve diversas atividades para sensibilizar, capacitar e mobilizar, principalmente, as organizações sociais. Também é um espaço de discussão e formulação de demandas para o poder público. Constitui-se como um espaço de encontro das instituições, processamentos de suas demandas e formulação das propostas.

b) Saúde: O Conselho Nacional de Saúde (CNS)

Criado em 1937, por meio da Lei 378, o Conselho Nacional de Saúde tinha como atribuição de assessorar o, então, Ministério da Educação e Saúde, em conjunto com o Conselho Nacional de Educação.

Ao longo de sua história, o Conselho Nacional de Saúde caracterizou-se como um colegiado formado por especialistas em assuntos de saúde pública, com caráter consultivo e normativo, ou seja, estabelecia normas e diretrizes técnicas, bem como emitia pareceres sempre que convocado.

Assim permaneceu, com algumas modificações, até 1990, quando, por meio do Decreto 99.438, foi criado o novo Conselho Nacional de Saúde, com base nos princípios e nas diretrizes do Sistema Único de Saúde. Além de congrega diversos segmentos da sociedade. O novo CNS possui caráter deliberativo: pode analisar e deliberar sobre assuntos de saúde pública, por meio de resoluções, que devem ser adotadas pelo Ministério da Saúde.

Dentre as atribuições e as competências do Conselho Nacional de Saúde, destacam-se:

- deliberar sobre:

- a. formulação de estratégia e controle da execução da Política Nacional de Saúde em âmbito federal;
- b. critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;
- manifestar-se sobre a Política Nacional de Saúde;
- decidir sobre:
 - a. planos estaduais de saúde, quando solicitado pelos Conselhos Estaduais de Saúde;
 - b. divergências levantadas pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, bem como por órgãos de representação na área da saúde;
 - c. credenciamento de instituições de saúde que se candidatem a realizar pesquisa em seres humanos;
- Estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços;
- acompanhar a execução do cronograma de transferência de recursos financeiros, consignados ao SUS, aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

c) Assistência social: O Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina

O Fórum Permanente de Assistência Social do Estado de Santa Catarina, instalado na Plenária Estadual de Assistência Social, realizado nos dias 3 e 4 de março de 1994, entidade sem personalidade jurídica, é formado por entidades governamentais e não governamentais com atuação na área de Assistência Social, bem como por aquelas que atuam na defesa e na garantia dos direitos da cidadania.

Em Santa Catarina, particularmente, os desafios colocados pela nova Lei Orgânica da Assistência Social desencadearam um rico processo de deba-

te e reflexão. Preocupados em preparar a sociedade para assumir o seu papel diante das transformações que se avizinhavam, a Superintendência Estadual da LBA/SC, o Conselho Regional de Serviço Social – 12ª Região e a Universidade Federal de Santa Catarina (Comissão Interinstitucional de Assistência Social – DSS/UFSC) começaram a motivar a discussão da Loas nas instâncias estadual e municipal.

Nessa fase de mobilização, a LBA entregou-se à tarefa de divulgar amplamente a lei e interpretá-la para os mais diversos grupos. De novembro a dezembro de 1993, a equipe da Superintendência organizou, a partir das suas 15 (quinze) unidades regionais, encontros com prefeitos, lideranças comunitárias e dirigentes de entidades do litoral aos extremos sul, norte e oeste do Estado para debate da lei. Essas reuniões atingiram aproximadamente 900 (novecentas) lideranças multiplicadoras de mais de 200 (duzentos) Municípios.

O Fórum tem por objetivos:

- preparar a sociedade civil, as entidades governamentais e não governamentais para, na forma da Loas, implantarem os Conselhos Estadual e Municipais da Assistência Social no Estado de Santa Catarina;
- participar nos eventos que envolvam a discussão da LOAS no Estado;
- articular e irradiar Estudos e debates acerca da Política de Assistência no âmbito do Estado;
- subsidiar os Fóruns e os Conselhos de Assistência Social;
- dar encaminhamento às denúncias, acompanhando a sua tramitação.

d) Direitos da criança e do adolescente: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – São Paulo

Esse Conselho é composto por 20 representantes da sociedade civil e 20 representantes do poder público. O Conselho reúne-se periodicamente para contribuir na formulação e no acompanhamento das políticas públicas sob a ótica da criança e do adolescente, com base em comissões de trabalho, propostas, encontros, seminários.

O Condeca tem atuação permanente na divulgação e na defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na deliberação e no controle das políticas públicas, na promoção dos Conselhos Municipais (cerca de 634) e dos Conselhos Tutelares (cerca de 499), na capacitação continuada de conselheiros, nas campanhas de erradicação do trabalho infantil, do pacto São Paulo, de arrecadação de recursos para o Fundo da Criança e do Adolescente, publicações, participação na Comissão de Assessoramento ao Policiamento Comunitário, do Fórum Estadual do século XXI, das Ações de Acompanhamento da Febem, no Programa Estadual de Direitos Humanos.

e) Educação: O Conselho Municipal de Educação – São Paulo

O CME é estruturado em duas Câmaras, uma de educação infantil e outra de ensino fundamental e médio, e uma Comissão Permanente de Normas, Planejamento e Avaliação Educacional. As Câmaras e a Comissão contam com três conselheiros titulares e três suplentes cada.

Há temas e assuntos de interesse geral que podem ser objeto de estudo por comissão temporária com ou sem participação de convidados externos.

As decisões das Câmaras e Comissões são submetidas ao Conselho Pleno.

O Colegiado reúne-se, ordinariamente, às quintas-feiras, no período da tarde, e, extraordinariamente, sempre que necessário.

O CME funciona, diariamente, em sede própria e conta com estrutura administrativa e assessoria técnica vinculadas à Secretaria Municipal de Educação (SME).

A partir de 1994, o Conselho Municipal de Educação vem desempenhando suas funções, elaborando normas e tomando decisões para o bom funcionamento do sistema municipal de ensino. Colabora, ainda, na formulação e na implementação de políticas públicas de educação, bem como na definição de metas estratégicas para a expansão e a melhoria da rede pública municipal.

As decisões e as normas do Conselho são elaboradas sob a forma de deliberações, indicações e pareceres, publicados no Diário Oficial do Município e na revista Scripta.

f) Trabalho: O Conselho Municipal de Trabalho de Londrina

O Conselho Municipal do Trabalho tem por finalidade essencial estabelecer diretrizes e prioridades para as Políticas de Emprego e Relações de Trabalho e desenvolvimento econômico no Município de Londrina, observados os critérios, as determinações e as competências estabelecidas pelo Conselho Estadual do Trabalho.

Os objetivos principais do Conselho Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Econômico de Londrina serão:

- I – diagnosticar as potencialidades do Município;
- II – definir as prioridades e as necessidades da população;
- III – estabelecer procedimentos e deflagrar ações indispensáveis ao desenvolvimento auto sustentado da comunidade, segundo suas potencialidades, visando ao bom relacionamento entre o poder público, os empregadores e os empregados.
- IV – incrementar a disposição do respectivo Plano de Desenvolvimento do Município, observando as diretrizes na formulação dos Programas de Financiamentos, por meio da sistemática FAT/Codefat/Proger.

O Conselho Municipal do Trabalho de Londrina é formado por 36 conselheiros de forma paritária e tripartite, sendo:

- 6 titulares e 6 suplentes indicados por instituições representativas dos trabalhadores;
- 6 titulares e 6 suplentes indicados por entidades patronais;
- 6 titulares e 6 suplentes indicados pelo poder público.

Foi criado por meio da Lei 6.420, de 18 de dezembro de 1995

g) Meio ambiente: O Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema)

Criado em 1983, por decreto do governador Montoro, e diretamente subordinado ao seu gabinete, o Consema serviu de embrião para a formação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente à qual está hoje integrado.

O Consema foi concebido no contexto em que a discussão social de assuntos ambientais tornou-se urgente. Problemas como a poluição de Cubatão, que em 1983 apresentava níveis assustadores, a ameaça à sobrevivência da Floresta Atlântica da Serra do Mar, o ingresso da cidade de São Paulo no triste *ranking* das cidades mais poluídas do mundo e o início das obras para a construção de usinas nucleares na bela região que, anos depois, se transformaria na Estação Ecologia da Juréia-Itatins começavam a alarmar uma sociedade antes quase que alienada das questões ambientais.

Atribuições

São amplas – vão da proposição, acompanhamento e avaliação da política ambiental, no que se refere à preservação, à conservação, à recuperação e à defesa do meio ambiente, passando pelo estabelecimento de normas e padrões

ambientais, até a apreciação de Estudos e Relatórios de Impacto sobre o Meio Ambiente – e deverão ser revistas à luz do art. 193 da Constituição do Estado, que o transforma em órgão normativo e recursal e, no contexto da rearticulação e do redesenho que se pretende para o Sistema de Meio Ambiente, depois da Lei Tripoli que instituiu o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental (Seaqua). Na verdade, o Consema é um fórum democrático de discussão dos problemas ambientais e instância catalizadora de demandas e de proposições de medidas que aprimoram a gestão ambiental do Estado. É, neste sentido, um espaço de encontro do governo com os segmentos organizados da sociedade.

Composição

O Conselho é paritário, compõe-se de trinta e seis (36) membros, sendo metade de seus representantes oriunda de órgãos do Estado e metade da sociedade civil. O mandato é de um (1) ano.

Representação das entidades ambientalistas

Dentre os dezoito (18) conselheiros oriundos da sociedade civil, seis (6) são representantes das ONGs ambientalistas cadastradas na Secretaria Executiva do Conselho. Anualmente, essas entidades se reúnem em assembleia e elegem os seis (6) titulares e os seis (6) suplentes para representá-las.

h) Turismo

Segundo um programa nacional que visa a implementar a política municipal de cidades cujo potencial turístico seja real e efetivo, a prefeitura municipal criou o Conselho Municipal de Turismo (Comtur), junto à Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico, em 1995, através da Lei 695/1995. O Conselho funciona como um órgão deliberativo, consulti-

vo e de assessoramento, responsável pela conjunção entre o poder público e a sociedade civil.

Ficou estabelecido na Lei que o Município de Bonito, MS, promoverá o turismo como fator de desenvolvimento social, econômico e cultural, por meio do Conselho Municipal de Turismo (Comtur). Sendo que este último deverá fomentar o desenvolvimento ou a criação de condições para o incremento e o desenvolvimento da atividade turística do Município de Bonito, MS.

Dentre as competências do Conselho Municipal de Turismo (Comtur) estão:

- formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na política municipal de turismo;
- propor resoluções, atos ou instruções regulamentares necessários ao pleno exercício de suas funções, bem como modificações ou supressões de exigências administrativas ou regulamentares que dificultem as atividades de turismo;
- desenvolver programas e projetos de interesse turístico, visando a incrementar o fluxo de turistas à cidade de Bonito, MS;
- estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura adequada à implantação do turismo;
- propor planos de financiamentos e Convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas;
- examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos e aos programas de trabalho executados;
- fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados;
decidir sobre a destinação e a aplicação dos recursos financeiros.

i) Cultura: O Conselho Municipal de Cultura – São Paulo

A retomada dos trabalhos do Conselho Municipal de Cultura é uma das medidas adotadas pela Secretaria Municipal da Cultura, desde 14 de abril de 2003. De fundamental importância, o Conselho cria mecanismos para tornar a participação popular ativa nos processos de reestruturação de uma política cultural democrática. A meta da Secretaria com o Conselho é tornar a ação pública permanente, criar diretrizes políticas para a verba cultural e planejar a aplicação do recurso e das atividades.

O órgão, presidido pelo secretário municipal da Cultura, é composto por oito comissões, um conselho geral e uma plenária. As comissões estão divididas pelas seguintes áreas: Artes Cênicas e Música, Artes Visuais, Artes Audiovisuais, Patrimônio Cultural, Livro e Literatura, Ciência, Tecnologia e Educação, Eventos de Rua, Instituições da Sociedade Civil e Movimentos Sociais. Cada comissão é constituída por dois representantes de cada instituição ou entidade credenciada e dois representantes da Secretaria Municipal da Cultura.

j) Habitação: O Conselho Estadual de Habitação e Saneamento – RJ

O Conselho Estadual de Habitação e Saneamento do Rio de Janeiro, órgão deliberativo de caráter paritário constituído pelo seguintes membros:

- a) o secretário de Estado de Obras e Serviços Públicos, que o presidirá;
- b) o secretário de Estado de Habitação e Assuntos Fundiários;
- c) o secretário de Estado de Planejamento e Controle
- d) um representante da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro;
- e) um prefeito indicado pela Associação dos Prefeitos da Baixada Fluminense e Adjacências;
- f) um prefeito representando os Municípios do interior do Estado;

- g) um representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea);
- h) um representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental (Abes);
- i) um representante da Federação das Associações das Favelas do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

Ao Conselho cabe deliberar, em face da Política Estadual de Habitação e Saneamento, sobre os projetos prioritários a serem enviados às instituições de financiamento.

k) Política urbana: O Conselho Municipal de Política Urbana – Belo Horizonte

Em 1996, a Lei que aprovou o **Plano Diretor** criou o **Conselho Municipal de Política Urbana** e estabeleceu que a Conferência Municipal de Política Urbana deve ser convocada por ele a cada 4 anos, com os seguintes objetivos: avaliar a condução e os impactos da implementação das normas contidas no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo; sugerir alteração, a ser aprovada por lei, das diretrizes estabelecidas nessas leis; sugerir alteração no cronograma de investimentos prioritários em obras.

Dentre as atribuições do Conselho de Desenvolvimento Urbano, podemos listar:

- gestão de diretrizes municipais globais, como o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento, o Código de Obras, eventuais legislações de preservação ambiental, para que suas determinações sejam cumpridas ou revistas;
- interpretação desses instrumentos legislativos, em casos omissos ou contraditórios;

- acompanhamento da eficiência de atividades cotidianas da prefeitura, como a concessão de alvarás e habite-se, projetos urbanos, aprovação de loteamentos;
- estabelecimento de diretrizes para a política urbana local;
- viabilização e garantia da existência de canais de comunicação para que a população se faça ouvir em caso de protesto ou reivindicação;
- acompanhamento da elaboração de pareceres e Relatórios de Impacto Ambiental sobre projetos – públicos ou privados – que virão a causar impacto sobre a infraestrutura ou a vizinhança do local onde se implantam;
- fiscalização da aplicação dos recursos conforme o orçamento municipal;
- organização de plenárias e audiências públicas, sempre que necessário, para a discussão de projetos e diretrizes do poder público;
- aprovação de projetos que se utilizam de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

D) Transportes: O Conselho Municipal de Trânsito e Transporte de São Paulo

O CMTT foi criado em 2002 com o objetivo de permitir a ligação direta entre o poder público e a sociedade – que pode apresentar sugestões e reivindicações relacionadas ao trânsito e ao transporte.

Todos os munícipes podem participar para elegerem seus representantes. Basta comparecer em uma das 31 subprefeituras da cidade, apresentar documento original com foto e assinar a lista oficial de presença. Os mandatos dos representantes dos munícipes terão duração de 2 (dois) anos, sendo permitida uma reeleição.

O Conselho é formado por 54 pessoas, mais seus suplentes. Destes, 31 são eleitos diretamente pela população, os outros representantes são: os presidentes da SPTrans e CET, um de cada dos oito concessionários e dos oito permissionários, do Sindicato dos Motoristas e dos Taxistas, do Grande Conselho Municipal do Idoso e do Conselho Municipal da Pessoa Deficiente. O secretário municipal de Transportes presidirá a comissão.

Os candidatos eleitos têm mandato de dois anos, sendo permitida uma reeleição. A participação é voluntária, portanto, não há remuneração para esse trabalho nem criação de vínculo com a prefeitura.

PARTE III

3. Considerações finais

A participação da sociedade tende a ser mais expressiva nos Conselhos que atuam nas áreas ditas gerais ou “**sociais**”, tais como Saúde, Educação e Assistência Social. Esse aspecto contém dois outros aspectos relevantes: em primeiro lugar, a forte concentração de renda do Brasil, entre as cinco maiores do planeta, levou a uma atuação crescente na área social. Por outro lado, há baixa participação nos conselhos tidos como **funcionais** ou **especializados**, como no caso de Orçamento, Meio Ambiente, Transportes, Turismo ou mesmo Trabalho.

É interessante observar que são justamente os Conselhos tidos como especializados que têm a maior probabilidade de gerar emprego e renda – e, portanto, benefícios – para sociedade.

Além disso, ainda não há a percepção, na maior parte da sociedade, de que são os Conselhos mais especializados que tomarão as decisões fundamentais da sociedade, pois, além deles tratarem ou lidarem com as causas dos problemas sociais, se bem utilizados eles podem modificar o perfil dos gastos

públicos governamentais, especialmente no âmbito municipal – mas também no plano estadual – e mesmo – porque não – no futuro, gastos federais.

Percebeu-se, ainda, uma falta de conhecimento por parte da população tanto do funcionamento das políticas públicas quanto do ciclo orçamentário, aí incluídos desde a entrada dos temas de interesse da sociedade na formação de agenda, até a implementação das políticas e sua posterior avaliação. A população, em geral, não conhece seus direitos e não sabe como participar dos assuntos de seu próprio interesse.

Em vários casos, os *Conselhos* – embora em sua maior parte esteja efetivamente funcionando – foram constituídos apenas para cumprir os dispositivos legais, tanto na área de Saúde como na área de Assistência Social, por exemplo. Ainda assim, a composição dos Conselhos não respeita as paridades exigidas por lei neste tipo de fórum. Esse fato reforça o argumento de que a participação popular se dá a um nível abaixo do ideal e do esperado pelos legisladores quando propuseram a formação dos Conselhos.

Dessa forma, seria importante que se promovesse uma análise mais aprofundada da atuação dos Conselhos existentes e preparasse melhor a população por meio de cursos e treinamentos para que ela pudesse se conscientizar acerca da importância de se preparar a sociedade, em geral, e em particular os grupos de baixa renda e instrução para participar das ações públicas.

Algumas sugestões emergem da revisão de literatura realizada e da experiência pessoal dos autores na questão de Políticas Públicas.⁶

Uma das sugestões é rever o caráter das indicações para ocupar vagas nos Conselhos. Não deveria caber à prefeitura a indicação de nomes da sociedade civil. Os Conselhos deveriam estar situados no âmbito do Poder Legislativo e não do Executivo.

6 O Prof. Ricardo viajou a todo o Brasil a convite do Sebrae como palestrante na área de Políticas Públicas, onde pôde perceber “*in loco*” a dificuldade da população em compreender e acompanhar a discussão acerca das prioridades das políticas públicas.

Em segundo lugar, os Conselhos não deveriam estar limitados numericamente, de forma “paritária”. Suas reuniões deveriam ser públicas, com ampla divulgação aos interessados, para que a pessoas que pudessem dar uma contribuição não fossem barradas das discussões.

Outra sugestão, que decorre das anteriores, é que se deveria estimular os governos municipais a dotar algum tipo de mecanismo participativo (“Orçamento Participativo”, “Gestão Participativa” ou programas equivalentes) na tomada de decisões, antes de elas ocorrerem. Esse fato facilitaria a participação popular e aumentaria o controle externo sobre os gastos públicos, potencialmente reduzindo o nível de corrupção.

ANEXOS

Anexo A. Quadro de conselhos de políticas públicas de nível federal.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)	Consultivo	Quadripartite, com 12 membros, sendo 3 representantes do governo, 2 representantes da Câmara Federal, 2 representantes do Senado, 3 representantes dos seguimentos: Ass. Bras. de Educação, ABI, OAB e 2 representantes considerados de “notório saber”.
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	Consultivo	Paritário entre produtores e usuários da ciência e tecnologia e o governo, com 16 membros, sendo 8 representantes do governo e 8 representantes dos produtores e usuários de ciência e tecnologia.
Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)	Consultivo	Paritário entre governo e sociedade civil, com 22 membros, sendo 11 representantes do governo e 11 representantes da sociedade civil: movimentos sociais e ONGs.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Nacional de Esporte (CNE)	Consultivo	18 membros, sendo o ministro do Esporte e Turismo, o secretário nacional de Esportes, 1 representante dos seguintes Ministérios: Justiça, Educação, Trabalho e Emprego, Relações Exteriores, o presidente do COB, o presidente do Comitê Paraolímpico Brasileiro, o presidente da CBF, o presidente do Conselho Nacional de educação Física, 1 representante da Comissão Nacional de Atletas, o presidente do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais do Esporte, 3 representantes do Desporto Nacional designados pelo presidente, 3 representantes indicados pelo Congresso Nacional, sendo 1 senador e 2 deputados que integram as respectivas comissões ou subcomissões de esporte e turismo.
Conselho Nacional de informática e Automação (Conin)	Consultivo	27 membros, sendo 15 representantes do Poder Executivo e 12 representantes não governamentais de livre escolha e nomeação do presidente, escolhidos mediante indicação de associações nacionais representativas.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Nacional de política agrícola (CNPA)	Consultivo	17 membros, sendo 1 representante do Ministério do Planejamento, 1 representante do Banco do Brasil, 2 representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, 2 representantes da Organização das Cooperativas Brasileiras, 1 representante do Departamento Nacional da Defesa do Consumidor, 1 representante da Secretaria do Meio Ambiente, 1 representante da Secretaria de Desenvolvimento Regional, 3 representantes do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, 1 representante do Ministério da Infraestrutura, 2 representantes de setores econômicos privados abrangidos pela lei agrícola, de livre nomeação do Ministério da Agricultura.
Conselho Nacional de política Criminal e penitenciária (CNPCP)	Consultivo	13 membros designados pelo Ministro da Justiça.
Conselho Nacional de política Cultural	Consultivo	10 membros, sendo o ministro da Cultura, o secretário do Livro e Leitura, o Secretário do patrimônio, Museu e Artes Plásticas, o secretário da Música e Artes Cênicas, o secretário do Audiovisual, o presidente do Instituto do patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o presidente da Casa de Rui Barbosa, o presidente da Cultural Palmares, o presidente da Fundação Nacional de Artes, o presidente da Biblioteca Nacional.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Nacional de segurança Pública (Conasp)	Consultivo	17 membros, sendo o ministro da Justiça, o secretário Nacional de Segurança Pública, os presidentes dos Conselhos Regionais de Segurança Pública (8 conselhos), o inspetor-geral da Polícia Militar, o diretor da Polícia Federal e da Polícia rodoviária, o presidente do Conselho Nacional dos chefes da Polícia Civil, o presidente do Conselho dos Comandantes-gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, o representante do Ministério Público e o representante do Conselho Federal da OAB.
Conselho Nacional de Turismo (CNT)	Consultivo	27 membros, sendo o ministro do Esporte e Turismo, representantes do Ministério de Defesa, do Desenvolvimento, da Fazenda, da Justiça, do Meio Ambiente, do Planejamento, das Relações Exteriores, do Trabalho, dos Transportes, 1 representante da Casa Civil, 1 representante do Banco do Brasil, 1 representante do BNDS, 1 representante da Infraero, 1 representante do Sebrae, 9 representantes de entidades representativas dos principais segmentos de turismo, 3 representantes designados pelo presidente dentre brasileiros de notório saber na área do turismo.
Conselho Nacional do Idoso (CNDI)	Consultivo	Paritário entre governo e sociedade civil, com 20 membros, sendo 10 representantes do governo e 10 representantes da sociedade civil organizada atuante no campo da promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Nacional de Trânsito (Contran)	Consultivo/ Normativo	7 membros representantes do governo federal: ministro da Justiça, dos Transportes, da Ciência e Tecnologia, do Exército, da Educação e Desporto, do Meio Ambiente e da Saúde. Obs.: as câmaras temáticas vinculadas ao Contran serão formadas por especialista representantes de Órgãos e entidades executivos da união, Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes do sistema nacional de trânsito, em igual número, e representantes dos diversos segmentos da sociedade relacionados com o trânsito.
Conselho de Recursos da previdência Social (CRPS)	Controle jurisdicional	As juntas e as Câmaras são compostas por 4 membros: dois representantes do governo, um das empresas e um dos trabalhadores.
Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)	Deliberativo	Tripartite com 12 membros, sendo 3 representantes dos trabalhadores, 3 representantes dos empregadores e 6 representantes do governo.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Deliberativo da política do Café	Deliberativo	20 membros, sendo 1 representante dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, do Meio Ambiente, da Integração Nacional, do Desenvolvimento Agrário, dos Transportes, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 3 representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 1 representante do Banco do Brasil, 2 representantes da Confederação Nacional de Agricultura, 2 representantes da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura, 2 representantes da Organização das Cooperativas Brasileiras, 1 representante da Secretaria de Direitos Econômicos e 2 representantes dos setores econômicos privados abrangidos pela lei agrícola.
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)	Deliberativo	Paritário entre governo, trabalhadores e empregadores. Tripartite com 9 membros, sendo 3 representantes do governo, 3 representantes dos empregadores e 3 representantes dos trabalhadores.
Conselho Nacional da previdência Social (CNPS)	Deliberativo	Quadripartite, com 15 membros, sendo 6 representantes do governo, 3 representantes dos aposentados e pensionistas, 3 representantes dos trabalhadores em atividade e 3 representantes dos empregadores.
Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas)	Deliberativo	Paritário entre governo e sociedade civil, com 18 membros, sendo 9 representantes do governo e 9 representantes da sociedade civil, estes divididos da seguinte maneira: 3 representantes de entidades e organizações de assistência social, 3 representantes de usuários ou organizações de usuários e 3 representantes de trabalhadores da área da assistência social.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural sustentável (CNDRS)	Deliberativo	21 membros, sendo o ministro de Estado extraordinário de política fundiária, representantes dos ministérios do Planejamento, Orçamento e gestão, da Agricultura e Abastecimento, do Trabalho e Emprego, da educação, da saúde, da Integração Nacional, do Meio Ambiente, o secretário-executivo do Programa Comunidade Solidária, o presidente do Inbra, 3 representantes de Estados, Distrito Federal e Municípios, 2 representantes de entidades civis de trabalhadores rurais, 2 representantes de entidades civis de: beneficiários de projetos de assentamento, 2 representantes de entidades civis que exerçam ações relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável e 1 representante de cooperativas de pequenos produtores rurais.
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	Deliberativo	Paritário entre os usuários e o conjunto dos demais segmentos. Quadripartite com 32 membros, sendo representantes do governo, dos prestadores de serviços privados, profissionais da saúde e usuários.
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	Deliberativo	Paritário entre governo e sociedade civil, com 20 membros, sendo 10 representantes do governo federal: representantes da sociedade civil, dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Educação, da Saúde, do Trabalho e Emprego; da Previdência e Assistência Social, da Cultura, do Orçamento e Gestão e 10 representantes de entidades civis: CUT, conferência Nacional dos Bispos do Brasil, CFESS, Fundação FÁ© e Alegria do Brasil, Centro de Cultura Luiz Freire, SBP, Abong, Cecria, MNDH, PUC/SP.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Deliberativo	20 membros, sendo 17 integrantes e 3 suplentes. 1/3 dos membros será escolhido dentre pessoas indicadas por movimento de mulheres constantes de listas tríplices e os demais serão indicados pelo presidente.
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de deficiência (Conade)	Deliberativo	Paritário entre governo e sociedade civil, com 26 membros, sendo 13 representantes do governo e 13 representantes da sociedade civil.
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	Deliberativo e Consultivo	66 membros, sendo 28 representantes do governo, 20 representantes de conselhos estaduais, 12 representantes de usuários de recursos hídricos, 6 representantes de organizações civis de recursos hídricos.
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Deliberativo e Consultivo	95 membros, sendo 23 representantes de entidades da sociedade civil, 6 representantes de governos municipais, 2 representantes de entidades de âmbito municipal, 27 representantes dos governos estaduais e 37 representantes do governo federal.
Conselho Nacional Anti-drogas (Conad)	Deliberativo, normativo	14 membros, sendo o chefe do Gabinete de Segurança Institucional da presidência da república, o secretário Nacional Antidrogas, representantes dos Ministérios: da Saúde, da Educação, da Previdência e Assistência, das Relações Exteriores, da Fazenda e da Defesa; 2 representantes do Ministério da Justiça, 1 jurista, 1 médico psiquiatra, 1 representante do Órgão de inteligência do governo federal e 1 representante do setor de prevenção da Secretaria Nacional Antidrogas.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Nacional de Educação (CNE)	Deliberativo, normativo	24 membros divididos em 2 câmaras: Educação Básica e Educação Superior, sendo 12 representantes em cada câmara, que são nomeados pelo presidente.
Conselho de gestão da previdência Complementar (CGPC)	Gestor	8 membros, sendo o ministro da previdência Social, o secretário da previdência Complementar, 1 representante da Secretaria da previdência Social, representantes dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, 1 representante dos patrocinadores e instituidores de entidades fechadas de previdência complementar, 1 representante das entidades fechadas de previdência complementar e 1 representante dos participantes e assistidos das entidades fechadas de previdência complementar.
Conselho Federal Gestor de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD)	Gestor	10 membros, sendo 1 representante da Secretaria de Direito econômico do Ministério da Justiça, 1 representante do Ministério do Meio Ambiente, 1 representante do Ministério da Cultura, 1 representante do Ministério da Saúde, 1 representante do Ministério da Fazenda, 1 representante do Conselho Administrativo de Defesa econômica, 1 representante do Ministério Público e 3 representantes de entidades civis.
Conselho de Contribuintes	Judicante	Paritário entre representantes da Fazenda Nacional e representantes dos contribuintes, indicados por entidades de classe de suas categorias econômicas.

Fonte: CUNHA e JARDIM. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/inst_conselhos_nacionais.htm>.

Anexo B.**Quadro de conselhos de políticas públicas do Estado de Minas Gerais.**

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Contribuintes (CC)	Administrativo	Paritário entre o governo e os contribuintes, com 12 membros, sendo 6 representantes dos contribuintes e 6 representantes da Fazenda Pública Estadual.
Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solos (Cdsolo)	Administrativo	Paritário entre o governo e a sociedade civil, com 18 membros, sendo 9 representantes do poder público e 9 representantes da sociedade civil.
Conselho de Administração de Pessoal (CAP)	Administrativo	7 membros, sendo o procurador-geral do Estado, 1 representante da OAB, 2 representantes da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, 1 representante da Secretaria de Estado da Fazenda e 2 representantes dos Servidores Públicos.
Conselho Consultivo de Irrigação e Drenagem	Consultivo	11 membros, sendo os Secretários de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral e de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, os presidentes da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), da Fundação Rural Mineira (Ruralminas), da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater), da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (Epamig), o diretor do Departamento de Recursos Hídricos, 1 representante do Banco do Brasil, 1 representante do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (Dnos), 1 representante da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg) e 1 representante da Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg).

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho da Juventude	Consultivo	7 membros, sendo 1 representante de cada um dos seguintes movimentos sociais: estudantil, sindical, cultural, feminino, negro, esportivo e religioso.
Conselho da Mulher	Consultivo	20 membros, sendo 8 mulheres representativas da sociedade, 1 representante do Serviço Voluntário de Assistência Social (Servas), 1 representante da Secretaria do Estado do Trabalho e Ação Social, 1 representante da Secretaria do Estado da Saúde, 1 representante da Secretaria do Estado de Planejamento e Coordenação-Geral, 1 representante da Secretaria do Estado de Segurança Pública, 1 representante da Secretaria de Educação, 1 representante da coordenadoria de cultura.
Conselho de Ciência e Tecnologia (Conecit)	Consultivo	21 membros, sendo o secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, os secretários-adjuntos das Secretarias de Estado: do Planejamento e Coordenação-Geral, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Indústria e Comércio, da Educação, da Saúde e de Recursos Hídricos, Minerais e Energéticos, o presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia ou de outra comissão técnica com funções assemelhadas da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg), o presidente do Conselho de Ciência e Tecnologia da Associação Comercial de MG (ACMG), 3 representantes dos trabalhadores, sendo 1 de cada central sindical; 3 representantes das universidades e instituições de ensino superior com sede no Estado, sendo 1 da UEMG, 1 representante da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), 3 representantes de cientistas e tecnólogos, 2 representantes dos empresários.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Comunicação Social	Consultivo	13 membros, sendo o vice-governador do Estado, o secretário de Estado de Comunicação Social, o secretário de Estado da Cultura, o reitor da UEMG, o presidente da Fundação TV Minas – Cultural e Educativa, o diretor superintendente da Rádio Inconfidência, diretor-geral da Departamento Estadual de Telecomunicações (Detel-MG), 1 representante do Legislativo, 1 representante das entidades sindicais de âmbito estadual-trabalhadores da área, 1 representante de entidades sindicais – empresários, 3 cidadãos identificados com a área.
Conselho de Coordenação Cartográfica (Concar)	Consultivo	19 membros, sendo o secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, 2 representantes com conhecimento na área cartográfica, 1 representante da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, 1 representante da Secretaria de Estado de Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos; 1 representante da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral, 1 representante da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), 1 representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), 1 representante do Departamento de Estradas e Rodagens de Minas Gerais (DER), 1 representante da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (Cetec), 1 representante de unidade cartográfica do Exército, 1 representante do IBGE, 1 representante da UFMG, 1 representante da Associação Nacional das Empresas de Aerolevantamento (Anea), 1 representante da UFU, 1 representante da UEMG, 1 representante do Instituto Estadual de Florestas (IEF), 1 representante da Sociedade Brasileira de Cartografia e 1 representante da Força Aérea Brasileira (FAB).

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Criminologia e Política Criminal (CCPC)	Consultivo	13 membros designados pelo secretário de Estado de Defesa Social e escolhidos dentre professores e profissionais das áreas de Direito Penal, Processual Penal e Penitenciário, de Criminologia e de Ciências Sociais, bem como entre representantes de organismos da área social.
Conselho de Defesa Social	Consultivo	11 membros, sendo o vice-governador do Estado, o secretário de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, o secretário de Estado da Educação, 1 representante do Legislativo, 1 representante do comandante-geral da Polícia Militar, 1 representante do chefe da Polícia Civil, 1 representante da Defensoria Pública, 1 representante do Ministério Público e 3 representantes da sociedade civil.
Conselho de Direitos Humanos (Conedh)	Consultivo	11 membros, sendo 1 representante da Secretaria de Estado da Justiça, 1 representante da OAB/MG, 1 representante da Procuradoria-Geral da República, o líder da maioria e o da minoria na Assembleia Legislativa, 1 representante do Sindicato dos Jornalistas de MG, 1 representante da reitoria da UEMG, 1 professor de Direito Penal da PUC/MG, 1 professor de Direito Constitucional da UFMG, 1 representante da Mitra Arquidiocesana de BH, 1 representante da sociedade civil.
Conselho de Direitos Humanos (Conedh)	Consultivo	11 membros, sendo 1 representante da Secretaria de Estado da Justiça, 1 representante da OAB/MG, 1 representante da Procuradoria-Geral da República, o líder da maioria e o da minoria na Assembleia Legislativa, 1 representante do Sindicato dos Jornalistas de MG, 1 representante da reitoria da UEMG, 1 professor de Direito Penal da PUC/MG, 1 professor de Direito Constitucional da UFMG, 1 representante da Mitra Arquidiocesana de BH, 1 representante da sociedade civil.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Energias (Ceem)	Consultivo	18 membros, sendo o secretário de Estado de Ciência e Tecnologia, o secretário de Estado de Planejamento e Coordenação-Geral, o secretário de Estado de Indústria e Comércio, o secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o presidente da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), o diretor-geral do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam), o diretor-geral do Instituto Estadual de Florestas (IEF), o presidente da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (Cetec), o presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), 1 representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), 1 representante da Federação do Comércio de Minas Gerais (Fcemg), 1 representante da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg), 1 representante da Associação Brasileira de Florestas Renováveis (Abracave), 1 representante da Sociedade Mineira de Engenheiros (SME), 1 representante da Associação Comercial de Minas Gerais (ACMG), 1 representante da Petrobras e 1 representante do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Energética de Minas Gerais (Sindieletrô).

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Geologia e Mineração (Cegem)	Consultivo	17 membros sendo o secretário de Estado de Minas e Energia, o secretário de Estado de Ciência e Tecnologia, o secretário de Estado de Indústria e Comércio, 1 representante da Metais de Minas Gerais/S.A (Metamig), 1 representante do Ministério das Minas e Energias (MME), 1 representante do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), 1 representante da Associação Comercial de Minas Gerais (ACM), 1 representante do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), 1 representante da União dos Varejistas de MG, 1 representante da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (Cetec), 1 representante da Comissão de Energia, Minas e Metalurgia da Assembleia Legislativa de MG, 1 representante da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), 1 representante da Associação Profissional Mineira de Geólogos (Apmig), 1 representante da Sociedade Mineira de Engenheiros (SME), 1 representante da Associação dos Engenheiros de Minas (Assem/MG), 1 representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), 1 representante da Sociedade Brasileira de Geologia (SBG/MG).
Conselho de Governo	Consultivo	Paritária entre o governo e a sociedade civil, com 12 membros, sendo o governador do Estado, o vice-governador, o presidente da Assembleia Legislativa, os líderes da maioria e da minoria na Assembleia Legislativa, o secretário de Estado da Justiça e Direitos Humanos e 6 representantes da sociedade civil.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Habitação	Consultivo	15 membros, sendo o secretário de Estado de Habitação, o secretário de Estado de Planejamento e Coordenação-Geral, o secretário de Estado de Transporte e Obras Públicas, o diretor-presidente da Companhia de Habitação de Minas Gerais, 1 representante do Município de BH, 1 prefeito representante das cidades-pólo de MG, 1 prefeito representante da Associação Mineira de Municípios, 1 representante da Federação das Associações Microrregionais, 1 representante do Sindicato das Indústrias da Construção Civil de MG, 1 representante das associações de bairros, 1 representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-MG, 1 representante da Sociedade Mineira de Engenheiros, 1 representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), 1 representante da Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais (CMI) e 1 representante da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de BH (Grambel).

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Industrialização (Coind)	Consultivo	16 membros, sendo os secretários de Estado da Indústria e Comércio, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, da Fazenda, do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, do Planejamento e Coordenação-Geral, o presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o presidente da Companhia de Distritos Industriais (CDI), o presidente do Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), 1 representante da Assembleia Legislativa de MG, 1 representante da Associação Comercial de Minas Gerais (Acminas), 1 representante do Centro das Indústrias das Cidades Industriais (Cici), 1 representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), 1 representante da Federação do Comércio (Fecomércio), 1 representante do Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae/MG) e 1 representante da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg).
Conselho de Participação e Integração da Comunidade Negra (CCN)	Consultivo	32 membros designados pelo governador.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Política Agrícola (Cepa)	Consultivo	<p>24 membros, sendo o secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os secretários-adjuntos das Secretarias de Estado: de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Planejamento e Coordenação-Geral, da Fazenda, de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, o presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), o presidente da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (Epamig), o diretor-geral do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), o diretor-geral do Instituto Estadual de Florestas (IEF), o presidente da Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário (Ruralminas), o presidente da Central de Abastecimento Agrário (Ceasa), o presidente da Companhia de Armazéns e Silos (Casemg), o presidente da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg), o presidente da Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg), o presidente da Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCEMG), 1 representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), 1 representante da Associação Comercial de Minas Gerais (ACM), 1 representante do setor de armazenamento, o presidente da Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros do Estado de Minas Gerais (APHEMG), 1 representante do setor de transportes, 1 representante de entidade de defesa do consumidor, o presidente da Sociedade Mineira de Engenheiros Agrônomos (Smea), o presidente da Sociedade Mineira de Médicos Veterinários (SMMV), o presidente da Comissão de Agropecuária e Política Rural da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.</p>

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH)	Consultivo	38 membros sendo o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, os secretários-adjuntos do Planejamento e Coordenação-Geral, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Ciência e Tecnologia, de Transportes e Obras Públicas, de Saúde, de Turismo, de Minas e Energias, de Educação, de Indústria e Comércio, 3 prefeitos municipais representantes da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, sendo cada um de uma determinada área, 2 prefeitos representantes da Bacia Hidrográfica do Rio Jequitinhonha, 1 prefeito representante das Bacias Hidrográficas dos Rios Mucuri, São Mateus, 1 prefeito representante das Bacias Hidrográficas do Rio Doce, 1 prefeito representante das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul, 1 prefeito representante das Bacias Hidrográficas do Rio Grande, 1 prefeito representante da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, 1 representante de serviços municipais de saneamento, 1 representante da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), 1 representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), 1 representante da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg), 1 representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), 1 representante do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), 1 representante da Companhia Força e Luz Cataguases (FLCL), 1 representante de associações de usuários irrigantes, 1 representante de associações do setor pesqueiro, 1 representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), 3 representantes de associações para proteção e conservação do meio ambiente, 4 representantes de associações civis, 3 representantes de universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN)	Consultivo	7 membros sendo representantes das seguintes Secretarias de Estado: da Justiça, dos Transportes, da Ciência e Tecnologia, da Educação, do Meio Ambiente, da Saúde e mais uma definida pelo Governador.
Conselho Penitenciário	Consultivo	É dividido em 7 regiões, sendo que os da zona da mata, do baixo Sapucaí, do norte de Minas, do Vale do Paranaíba, do Vale do Rio Doce e do Vale do Rio Grande constam com 7 membros; e o da região central possui 9.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Consultivo e Deliberativo	Composto pelo governador do Estado, o vice-governador do Estado, os secretários de Estado, 1 representante da Assembleia Legislativa, 1 representante da UEMG, 1 representante da UFMG, 1 representante do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o presidente da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), o presidente da Fundação João Pinheiro (FJP), o presidente da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (Cetec), o presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de MG (Emater), o presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), o presidente do Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), o presidente da Associação Mineira de Municípios (AMM), 2 representantes da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiem), 2 representantes da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faem), 2 representantes da Associação Comercial (ACMINAS), 2 representantes da Federação das Associações Comerciais (Facemg), 2 representantes do Centro das Indústrias das Cidades Industriais (CICI-MG), 2 representantes da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL-BH), 2 representantes da Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg), 2 representantes da coordenação sindical dos trabalhadores no serviço público estadual de MG, 2 representantes da Federação das Empresas de Transportes Rodoviários de Minas Gerais, 2 representantes de cada central sindical regularmente estabelecida no Estado, 10 representantes da sociedade civil.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Estadual de Transportes (Conest)	Consultivo e Deliberativo	16 membros sendo o secretário de Estado de Transportes, representantes das Secretarias de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral, da Fazenda, da Indústria e Comércio e Agricultura, o presidente da Empresa de Trem Metropolitano de Belo Horizonte S/A (Metrobel), o diretor-geral do Departamento de Estradas e Rodagem (DER), o diretor do Detran, o chefe do 6º Distrito Rodoviário do Dner, 1 representante da Rede Ferroviária Federal, 1 representante da Portobras, 1 representante da Infraero, o presidente do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea/MG), o presidente da Sociedade Mineira de Engenheiros (SME), o presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), o presidente da Federação das Associações Comerciais (Facemg) e o presidente da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg).
Conselho Estadual de Turismo (CET)	Consultivo e Deliberativo	18 membros sendo o secretário de Estado de Turismo, o presidente da Empresa Mineira de Turismo (Turminas), os secretários de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral, da Cultura, do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Fazenda, da Indústria e Comércio, dos Transportes, 1 representante do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), 1 representante da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e 8 representantes da sociedade civil da área do turismo.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam)	Consultivo, Deliberativo e Normativo	22 membros sendo o secretário de Estado de Ciência e Tecnologia, os secretários-adjuntos das Secretarias de Estado da Agricultura, da Indústria, Comércio e Turismo, do Planejamento e Coordenação-Geral, da Saúde, de Segurança Pública, de Educação, de Ciência e Tecnologia, 1 representante da Secretaria Especial do Meio Ambiente do Ministério do Interior (Sema), 1 representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), 1 representante do Departamento de Água e Energia Elétrica do Estado de Minas Gerais (DAE), 1 representante da Associação Comercial de Minas Gerais (Acminas), 1 representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), 1 representante do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), 1 representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental (Abes/MG), 1 representante do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (Dnos), 1 representante de associação para a defesa dos recursos naturais e de proteção ambiental, o presidente da Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 4 representantes de cientista, tecnólogos, pesquisadores ou pessoas ligadas à preservação do meio ambiente.
Conselho de Alimentação Escolar (Ceae)	Deliberativo	7 membros sendo Secretário de Estado da Educação, 1 representante do Legislativo, 2 representantes dos professores, 2 representantes dos pais de alunos, 1 representante de outro segmento local.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Arquivos (CEA)	Deliberativo	11 membros sendo o diretor do arquivo público mineiro, 1 representante da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, 1 representante do Judiciário, 1 representante do Legislativo, 1 representante do arquivo público de Município, 2 representantes do arquivo público mineiro, 1 representante do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG), 1 representante da Companhia de Processamento de Dados do Estado de MG (Prodemge), 2 representantes de instituições não governamentais.
Conselho de Assistência Social (Ceas)	Deliberativo	Paritário entre o governo e a sociedade civil, com 20 membros, sendo 10 representantes de órgãos governamentais e 10 representantes de entidades não governamentais.
Conselho de Cultura (CC)	Deliberativo	17 membros sendo o secretário de Estado da Cultura, 1 representante da Secretaria de Estado da Cultura, 1 representante da Secretaria de Estado da Educação, 1 representante da Secretaria de Estado da Fazenda, 1 representante da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral, 1 representante da UFMG, 3 cidadãos com experiência na área cultural e 8 representantes da sociedade civil.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS)	Deliberativo	22 membros, sendo o Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater), o Superintendente Regional do Banco do Brasil, o Superintendente da Caixa Econômica Federal de Minas Gerais, o Superintendente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 1 representante da Delegacia Federal do Ministério da Agricultura e do Abastecimento em Minas Gerais, 1 representante da Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg), 1 representante da Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCEMG), 1 representante do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), 1 representante da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral (Seplan), 2 representantes de entidades civis, 3 representantes de associações de agricultores familiares, o Superintendente do Iter, 1 representante do Banco do Nordeste do Brasil, 3 representantes de entidades civis de âmbito estadual, 1 representante da Associação Mineira de Municípios (AMM), 1 representante da Setascad.
Conselho de Educação (CEE)	Deliberativo	24 membros nomeados pelo Governador.
Conselho do Idoso (CEI)	Deliberativo	Paritário entre o governo e a sociedade civil, com 22 membros, sendo 11 representantes do poder público e 11 representantes da sociedade civil.
Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Deliberativo	Paritário entre o governo e a sociedade civil, com 24 membros, sendo 12 representantes da administração pública estadual e 12 representantes de entidades não governamentais ligadas ao atendimento das pessoas portadoras de deficiência.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA)	Deliberativo	Paritário entre o governo e a sociedade civil, com 16 membros, sendo 8 representantes do poder público e 8 representantes da sociedade civil.
Conselho Estadual de Saúde (CESMG)	Deliberativo	Paritário entre os usuários e o conjunto dos demais segmentos, com 52 membros recrutados entre representantes de órgãos do Governo, de prestadores de serviços, de profissionais da área de saúde e usuários.
Conselho Estadual de Segurança Alimentar (Consea)	Deliberativo	39 membros, sendo 13 representantes do governo do Estado: Secretário de Estado da Casa Civil e Comunicação, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Ciência e Tecnologia, da Cultura, da Educação, da Fazenda, do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, do Planejamento e Coordenação-Geral, da Saúde, do Turismo, da Setasca, e representante da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e 26 representantes da sociedade civil indicados pelo Fórum Mineiro de Segurança Alimentar.
Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (Ceter)	Deliberativo	Paritário entre o governo, os trabalhadores e os empregadores, com 18 membros, sendo 6 representantes dos trabalhadores, 6 representantes dos empregadores e 6 representantes do poder público.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Informática (CIEMG)	Fiscalizador e Normativo	8 membros, sendo o presidente, que é designado pelo governador, os Secretários de Estado de Recursos Humanos e Administração e da Fazenda, o presidente da Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais (Prodemge), o presidente da Processamento Bancário de Minas Gerais (Probam), 1 representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação-Geral, 1 representante do Departamento Estadual de Telecomunicações (Detel), 1 representante da área de informática da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig).
Conselho de Direitos Difusos (Cedif)	Gestor	11 membros, sendo o secretário de Estado da Justiça e Direitos Humanos, 1 representante da Secretaria Estado de Recursos Humanos e Administração, 1 representante da Secretaria de Estado da Fazenda, 1 representante da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1 representante da Secretaria de Estado da Cultura, 1 representante da Procuradoria Geral de Justiça, 1 representante da Coordenadoria das Promotorias de Defesa do Cidadão, o Secretário Executivo do Procon estadual, 3 representantes de entidades civis.

Conselhos	Caráter	Composição
Conselho de Entorpecentes (CONEN)	Normativo	13 membros, sendo 1 representante da Secretaria de Estado da Justiça, 1 representante da Secretaria de Estado da Educação, 1 representante da Secretaria de Estado da Saúde, 1 representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública, 1 representante da Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo de MG, 1 representante da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, 1 representante da Delegacia do Ministério da Educação em MG, 1 representante da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal, 1 representante da Superintendência de Vigilância Sanitária, 1 representante do Conselho Regional de Medicina/MG, 1 jurista com experiência em entorpecentes e 1 juiz da vara especializada em tóxicos.
Conselho Estadual de Política de Administração e Remuneração	Normativo	12 membros, sendo 2 representantes do Poder Judiciário, 2 representantes do Poder Legislativo, 2 representantes do Poder Executivo, 2 representantes dos servidores públicos, os Secretários de Estado de Recursos Humanos e Administração, do Planejamento e Coordenação-Geral, da Fazenda e da Casa Civil.

Fonte: CUNHA e JARDIM. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/inst_conselhos_mg.htm>.

Referências

CUNHA, Eleonora Schetinni Martins, JARDIM, Laura Silva. *Conselhos de políticas*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/Paginas/instituicoes.htm>>.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos Municípios brasileiros: gestão pública 2001/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

LOTTA, Gabriela. Acompanhar o Orçamento Público. In: *Dicas Governo e Sociedade*, 208. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/221529.html>>.

PELLINI, Ana Maria. *Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública: uma nova proposta*. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/necon/04-2%20os%20sistemas%20de%20execu%C3%A7%C3%A3o...%20Ana%20Pellini.pdf>>.

Fóruns Citados – Sites

Orçamento

- Fórum Consultivo do Orçamento do Rio de Janeiro
LOTTA, Gabriela. Acompanhar o Orçamento Público. *Dicas Governo e Sociedade*. 208. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/221529.html#topo>>.

Saúde

- **Conselho Nacional de Saúde – CNS**
Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br>>.

Assistência social

- Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina
Disponível em: <<http://www.ceas.sc.gov.br>>.

Direitos da criança e do adolescente

- Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – São Paulo.
Disponível em: <<http://www.condeca.sp.gov.br>>.

Educação

- Conselho Municipal de Educação – São Paulo
<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/conselhoescoordenadorias/educacao>

Trabalho/emprego

- Conselho Municipal de Trabalho – Londrina, SC
Disponível em: <www.londrina.pr.gov.br/conselhos/trabalho>.

Meio ambiente

- Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) – Bonito, MS

Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/Consema/txtconsema.htm>>.

Turismo

- Conselho Municipal de Turismo – Bonito, MS

Disponível em: <<http://www.bonito-ms.com.br/>>.

Cultura

- Conselho Municipal de Cultura – São Paulo

Disponível em: <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/cultura/conselhos/0001>>.

Habitação

- Conselho Estadual de Habitação e Saneamento – RJ

Disponível em: <www.lei.adv.br/21485-95.htm>.

Política urbana

- Conselho Municipal de Política Urbana – Belo Horizonte

Disponível em: <www.pbh.gov.br/politicaurbana/principal.htm>.

Transportes

- Conselho Municipal de Trânsito e Transporte de São Paulo.

Disponível em: <www.sptrans.com.br/cmtt/cmtt1.htm>.

FEDERALISMO COOPERATIVO – POLÍTICA PÚBLICA EFICAZ PARA GARANTIR O FINANCIAMENTO DA SAÚDE NO MUNICIPALISMO BRASILEIRO

Ricardo Hermany¹
Adriane Medianeira Toaldo²

RESUMO: O presente ensaio aborda um tema fundamental na organização das políticas públicas de saúde, o federalismo cooperativo, entendido como solução eficaz para garantir o financiamento da saúde nos Municípios, fortalecendo o poder local e promovendo a cooperação entre as esferas da união. Primeiramente, analisa a formação do federalismo brasileiro e suas imperfeições, demonstrando o quanto os Municípios dependem, na atual estrutura, dos Entes federados de maior poder. A seguir, traça um panorama do déficit orçamentário no setor de saúde dos Municípios, resultado da ampliação da demanda e das novas funções que o Município adquiriu com a sua incorporação ao federalismo, sem necessariamente ter aumentado seu volume de verbas para atender

1 Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado/Doutorado da Unisc. Chefe do Departamento de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Doutor em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos. Pós-Doutorado em Direito Administrativo Municipal pela Universidade de Lisboa/Portugal. Advogado.

2 Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Unisc. Professora na Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) – Campus Santa Maria. Advogada. Integrante do grupo de pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo professor pós-doutor Ricardo Hermany do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Unisc.

às novas necessidades. Passa-se, então, a abordar a importância das políticas públicas para o setor, enfocando a necessidade das decisões e implementações serem decididas pela e com a sociedade, como decorrência do princípio da subsidiariedade, que fortalece o poder local, e como estratégia para melhor gerir os recursos públicos. Por fim, analisa-se a proposta de federalismo cooperativo, por meio do qual somam-se os esforços dos Entes federados para melhor aplicação e gerenciamento dos recursos disponíveis. Chegou-se à conclusão de que o federalismo cooperativo consiste em uma solução efetiva para o problema da saúde, enquanto não se criarem mecanismos mais eficientes de descentralização, que fortaleçam, de fato, o poder local. Porém, se for efetivada, pode melhorar muito o estado caótico em que se encontra a saúde atualmente.

Palavras-chave: Federalismo Cooperativo. Financiamento da saúde. Política pública eficaz. Municipalismo brasileiro.

1. Introdução

As extensas reportagens sobre o caos na saúde, mesmo com todo o teor de sensacionalismo presente, não mostram mais do que uma realidade que urge uma solução. As enormes filas de atendimento e a demora na marcação de consultas, exames e demais procedimentos é uma realidade que não se pode ignorar quando se fala de saúde pública.

Questiona-se se há uma solução para tal problema, na medida em que a demanda parece não ter fim, principalmente depois que o sistema de saúde se tornou universal, decorrente da ampliação dos direitos sociais promovido pela Constituição de 1988. Ainda salienta-se o fato de que a saúde constitui a porta final dos vários problemas enfrentados pela população que, não tendo assistência de políticas públicas em outros setores, acaba ficando “doente” a partir de vários déficits em sua vida, como habitações insalubres, higiene precária etc.

No presente ensaio, demonstra-se uma opção bastante viável em se

tratando de Brasil, um país no qual o federalismo apresenta-se de forma incipiente, mais parecido com o que Baracho chama de Estado Federativo, no qual seu mais novo integrante (o Município) ainda não possui toda a autonomia de que necessita, tanto política como financeira, para implementar políticas públicas de saúde eficientes. Trata-se do federalismo cooperativo, através do qual os Municípios poderiam trabalhar em conjunto com o Estado e a União para atender a este grave problema social.

Nessa perspectiva, em um primeiro momento, aborda-se a questão do Município no federalismo brasileiro, demonstrando que a Constituição Federal de 1988 propiciou uma descentralização político-administrativa. Em um segundo momento, analisa-se o financiamento da saúde no municipalismo brasileiro e as dificuldades que este enfrenta para atender à crescente demanda. Em momento posterior, discute-se as questões relativas às políticas públicas de saúde no cenário jurídico brasileiro. Por fim, será demonstrado que a cooperação entre os Entes federados constitui uma política pública bastante eficaz para garantir o financiamento do direito à saúde no federalismo municipalista brasileiro.

2. O Município no federalismo brasileiro

O Município foi reconhecido como Ente da Federação,³ a partir da Constituição Federal de 1988 (CF); esse fato gerou uma reorganização do poder, com a premissa de que o federalismo brasileiro estava baseado na descentralização⁴ político-administrativa, na repartição de competências e no avanço

3 FERRARI, Regina Maria Macedo. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 87. "O Município hoje é reconhecido como ente da Federação brasileira, tendo sua autonomia política e administrativa, e isso não como um poder originário, mas em virtude de previsão da Constituição Federal por ela mesmo garantida, como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça."

4 PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 17. A respeito da descentralização dos governos locais, se manifesta o referido autor: "o complexo de organização descentralizada no Estado unitário pressupõe um direito à existência das instituições locais, ou seja, os governos locais

do municipalismo em favor do interesse local.

Nessa perspectiva, a autonomia dos Entes federados constitui um dos fundamentos da Federação que, por sua vez, vem expressa no art. 18 da Constituição Federal de 1988.⁵ A Constituição consolidou, por meio do art. 60, § 4º, inc. I, o sistema federativo como cláusula pétreia, assim, qualquer forma que vise a desequilibrar a relação harmoniosa entre os Entes federados constitui verdadeira afronta ao Estado Democrático de Direito, já que a Constituição da República nele se apóia (art. 1º, *caput*, da CF).

A história do federalismo brasileiro tem mostrado que, em se tratando de atribuições de competências, sempre ocorreu uma concentração maior nas esferas centrais do Estado, o que, de certa forma, restringe a atuação das esferas locais de poder, quando, na verdade, com fulcro no princípio da subsidiariedade que ressalta a idéia de que “se deve dar preferência a unidade social menor, em lugar da maior”⁶, como elemento fortalecedor do pacto federativo.

A partir disso, constata-se que a Constituição Brasileira desenhou um Estado Federal que não admite a centralização de competências, resultando no sentido de o Município assumir deveres e poderes autônomos de competência em nível constitucional.⁷ O sentido jurídico da autonomia, aqui, a que provém do fenômeno descentralização, resume-se não apenas no sentido de gestão dos interesses locais, mas, sobretudo, no plano político. Nesse viés, o Município, que “antecederá ao Estado”, como poder público, hoje uma “criatura do Estado”, uma instituição jurídica em que se consolidaram hábitos democráticos a qual se define como razão dos poderes políticos e da democracia, produto da

podem se organizar autonomamente, inclusive os poderes políticos; existência de órgãos representativos dotados de competências para regerem a vida dos cidadãos locais e a autodeterminação, concretizada na busca de interesses próprios das coletividades”.

5 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

6 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 49.

7 CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 89.

descentralização política, não encontra motivo legítimo que descaracterize este entendimento.⁸

É o que aconteceu no Brasil, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que promoveu na teoria a descentralização, mas na prática centraliza a maior parte das decisões. No entanto, mesmo que isso apresente dificuldades para ser colocado em prática, sabe-se que houve uma ampliação da atuação do Município, em especial no tocante à saúde, em razão do caráter de proximidade com a sociedade. Nesse norte, o poder público municipal é imprescindível para a regulação de interesses locais e, por via de consequência, para a implementação e execução de políticas públicas, dada a sua proximidade com o cidadão.⁹ É nesse sentido que preconiza o art. 30, inc. I, da Magna Carta, que trata das competências do Município, quando autoriza esse Ente federado a legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo Baracho,¹⁰ um elemento essencial à funcionalidade dos serviços públicos descentralizados diz respeito à autonomia que “precisa efetivar-se através da aceitação do controle do Estado, que não deve estar confinado aos organismos centrais”, e, também, necessita “realizar-se por via democrática”. Dessa forma, a atribuição de competências e tarefas para o Município, como Ente federado, é fundamental para fortalecer as relações com a sociedade, uma vez que é no âmbito local que ocorre a descentralização dos serviços públicos, possibilitando, assim, um amplo processo democrático.

Cabe afirmar, ainda, que a descentralização não é suficiente para a concepção de um federalismo municipalista verdadeiramente autônomo em sua esfera de competência constitucional, haja vista que a União, sistematicamente,

8 CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 32.

9 COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1. Sobre o Município entende o autor como [...] base da organização política democrática, porque nele ocorre a verdadeira relação entre a sociedade e o Poder Público. As necessidades dos cidadãos são mais objetivas, ao passo que a forma de reivindicá-las tem maiores possibilidades de êxito, dada a proximidade maior entre governantes e governados.”

10 BARACHO, José Alfredo de Oliveira, 1986, op. cit. p. 124-125.

vem concentrando mais poderes, especialmente no âmbito orçamento-financeiro. Nestes termos, a proposta de um novo federalismo municipalista requer a cooperação entre os Entes federados, principalmente no sentido de fortalecer a esfera municipal no que se refere às políticas públicas de saúde.

Nessa perspectiva, o federalismo municipalista é incompatível com a existência tão somente de autonomia administrativa ou política na esfera local de governo, mas sim é necessária uma autonomia financeira, porém, o que se vislumbra, na prática, é que a descentralização do serviço de saúde e, por via de consequência, o seu financiamento continuam precários em decorrência da não transferência de recursos suficientes pelo governo central.

3. Saúde: déficit de financiamento no municipalismo brasileiro

O grande problema da saúde pública, no Brasil, é o seu financiamento, que sempre foi deficiente. É praticamente um consenso que os Municípios brasileiros, em sua maioria, carecem de recursos para administrar seus sistemas de saúde, tendo em vista a centralização orçamentária existente por parte da União e dos Estados e a crescente demanda existente, resultante da política de expansão de atendimento promovida pelo Sistema Único de Saúde (SUS) como resultado da universalização dos direitos sociais no Brasil, afirmados pela Constituição Federal de 1988, o que tornou o financiamento dessa política pública ainda mais precário.

A responsabilidade pelo financiamento da saúde pública é das três esferas de governo, conforme prevê o art. 195 da Constituição Federal. Na mesma direção andou a Emenda Constitucional 29/2000, que prevê, também, o montante que cada nível de governo deve investir em saúde, sendo: União (5%); Estados (12%) e Municípios e Distrito Federal (15%).

A Lei 8.080/1990 regulamenta as políticas de saúde definidas na Cons-

tuição Federal, também define os critérios¹¹ relativos ao repasse de recursos do Fundo Nacional de Saúde, disposto no art. 35, e é mais conhecida como a Lei Orgânica da Saúde. Segundo Cunha e Cunha,¹² os fundos, como instrumentos de gestão, possuem vantagens inequívocas para aqueles que assumem o compromisso com uma administração transparente, mas são um problema para a administração pública centralizante. Assim, muitos gestores criaram fundos apenas para receberem recursos federais, não os transformando em instrumentos efetivos de gestão. Por conseguinte, alguns desses fundos não movimentam nenhum recurso municipal, ficando à mercê do gestor a decisão sobre a destinação dele, sem passar pela apreciação dos conselhos a sua aplicação.

A Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, por sua vez, surgiu em razão do veto de vários dispositivos da lei anteriormente referida e trata da participação da sociedade na gestão da saúde, além de estabelecer o repasse de recursos para os Municípios. Essa lei aborda o Fundo Nacional de Saúde e diz como e onde os recursos desse fundo serão investidos, podendo ser utilizados somente para financiar as ações e os serviços de saúde. Como a Constituição Federal atribuiu à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o papel de definir a cada ano o montante a ser gasto em saúde, a Lei 8.080/1990 não pôde, para não ser inconstitucional, estabelecer um percentual mínimo a ser gasto com ações e serviços de saúde. Do art. 31, consta que “o orçamento da seguridade social destinará ao Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com a receita estimada, os recursos necessários à realização de suas finalidades [...] tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Como se pode observar, o orçamento público municipal é de extre-

11 Critérios para transferência de valores aos Estados e Municípios: “I – perfil demográfico da região; II – perfil epidemiológico da população a ser coberta; III – características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área; IV – desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior; V – níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais”.

12 CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysso; SALLES, Fátima.; GUIMARÃES, Marília.; UDE, Walter. (Org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 20.

ma importância para a consolidação das políticas públicas de saúde, porque interfere diretamente no planejamento econômico do Município. Não se pode ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sendo sua principal função manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos. Assim, pode-se dizer que o orçamento “é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.¹³ Na maioria das vezes, em decorrência do limitado orçamento público do Município, faz-se necessário priorizar o investimento em algumas políticas públicas, umas em detrimento de outras, o que acaba gerando a precária gestão nos serviços de saúde pública na esfera local de governo. Importa referir que a lei orçamentária deve obedecer a vários requisitos, notadamente ao capítulo relativo às finanças públicas da Constituição Federal, bem como à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 – esta última, muitas vezes, limitadora para efetivação das políticas de saúde.

Apesar de a legislação prever, expressamente, o repasse de recursos para os Municípios, no entanto, esses valores têm sido insuficientes diante da crescente demanda da população, pois se sabe que a atenção à saúde, quando é possível aparecer, será meramente paliativa, visto que não se curam as causas que levaram o cidadão até a unidade de saúde. Este entendimento é compartilhado por Sarlet e Figueiredo,¹⁴ que ressaltam a necessidade de se levar em conta questões de ordem financeira e orçamentária, disponibilidade efetiva de leitos, aparelhos médicos avançados, profissionais de saúde habilitados. Sabe-se que muitos Municípios não possuem condições de adquirir a maioria desses equipamentos e de manter profissionais qualificados em seus quadros, o que

13 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1998, p. 62.

14 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 45.

leva, inevitavelmente, à concentração de recursos nos grandes centros urbanos, tornando-se estes pólos de saúde. Portanto, para que o direito à saúde se concretize, além da quantidade de recursos e sua adequada aplicação, é fundamental o comprometimento profissional, a organização do sistema e o efetivo controle social do SUS, em nível local.

Algumas soluções possíveis podem ser apontadas: uma vez que aumente o percentual destinado à saúde. Essa solução enfrenta problemas legais, como a Lei da Responsabilidade Fiscal, que determina valores para outras rubricas. No entender de Moreira Neto,¹⁵ aqui se comete um grande equívoco, pois quem deveria determinar a destinação dos recursos entregues ao Estado seria a sociedade, que os produz com sua atividade econômica e a ele os entrega para serem administrados. Assim, seria no âmbito do orçamento público que deveria haver a alocação democrática dos recursos para as receitas estimadas a serem arrecadadas. Este autor critica o crivo da legalidade formal como único instrumento da destinação dos recursos que prende os administradores a responder por eventuais aplicações diferentes, mesmo que necessárias. Assim, se, em determinado ano, a saúde estiver mais necessitada de recursos que outras áreas de investimento das políticas públicas, a ela deveria ser destinado maior volume do que o previsto na legislação. Porém, essa medida, atualmente, é proibida.

A segunda solução seria o Município aumentar a sua renda, posto que o percentual de 15% geraria uma verba maior, capaz de suportar esta demanda existente. Mas questiona-se: de onde viria esta verba suplementar? De um maior repasse da União e dos Estados ou de um incremento na arrecadação através do fomento da economia? Uma terceira solução envolveria uma melhor administração do dinheiro investido.

Assim, surge o debate em torno de quais políticas públicas seriam mais adequadas para resolver o problema do baixo orçamento destinado à saúde.

15 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2ª ed. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 303.

de. Para Timm,¹⁶ a melhor forma de o Estado cumprir seu papel é através da criação de políticas públicas sociais e assistenciais dentro das orientações das melhores práticas administrativas e econômicas com o objetivo de dotar o gasto de maior eficiência, evitando o desperdício e atingindo um número maior de pessoas necessitadas.

Outra solução possível, apontada por Castro e Ribeiro,¹⁷ está na relação com a iniciativa privada, ou seja, na participação dos agentes de mercado na prestação de serviços sociais, pois esses autores consideram impossível traçar uma política para a área de saúde sem considerar as interações com o setor privado.

Todas essas alternativas deveriam passar, como se verá adiante, pela reorientação das políticas públicas, por meio do fortalecimento do poder Municipal, de forma democrática, tendo como elo a aplicação do princípio da subsidiariedade.

4. O direito à saúde e as políticas públicas

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, afirma que a saúde é um direito social, a qual faz parte do conjunto de direitos fundamentais e possui como inspiração o valor da igualdade material entre as pessoas. Esses direitos estão coadunados com a ideia de um Estado Democrático de Direito, que tem como um de seus fundamentos principais a dignidade da pessoa humana como pressuposto básico para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Os direitos sociais, conforme aponta Silva,¹⁸ constituem uma dimensão dos di-

16 TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 51-52.

17 CASTRO, Jorge Abrahã de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2012. p. 78.

18 SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional positivo*. 23. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 285.

reitos fundamentais do homem, constituem prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, sendo esses direitos que tendem a realizar a isonomia de situações sociais desiguais. Como afirma o autor, os direitos sociais são direitos que se ligam ao direito de igualdade, na medida em que criam condições materiais mais propícias para o aferimento da igualdade real, proporcionando condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

De acordo com os arts. 196 e 197 da Magna Carta brasileira, a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. Em se tratando de um País com recursos limitados, a alternativa estaria nas políticas públicas descentralizadoras, capazes de levar o cidadão a decidir, no seu local de moradia. Nesse viés, a ideia de políticas públicas, como afirma Parsons,¹⁹ “*presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que nos es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención governamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.*”

No mesmo sentido assevera Bucci,²⁰ para quem as políticas públicas constituem instrumentos da esfera governamental no sentido de dar vida, através da participação e do confronto, a todos os interessados e coenvolvidos, em uma justa composição de interesses. Para essa autora, a escolha das diretrizes da política, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas constituem os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão aos resultados desejados. Dessa forma,

19 PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política públicas*. México: Flacso, 2008, p. 37.

20 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 252.

as políticas públicas que visam ao atendimento das necessidades do cidadão devem ser direcionadas para ele e decididas por ele, através de um processo de participação que leve em conta a equidade das representações.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 redefiniu o conceito de saúde, incorporando novas dimensões. Da promulgação da Carta Magna, decorreram as Leis Orgânica de Saúde, em 1990, Leis 8.080 e 8.142, as quais dispõem, respectivamente, sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes e sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, bem como as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. O SUS faz parte das ações definidas na Constituição Federal como sendo de relevância pública, sendo atribuído ao poder público a sua regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e dos serviços de saúde. Conforme a Constituição Federal de 1988, as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único.

A gestão dos sistemas das políticas públicas de saúde implica uma relação de cooperação e complementaridade entre União, Estados e Municípios no desenvolvimento de ações compartilhadas a ser executada em nível municipal.

5. Cooperação entre os Entes federados: política pública como garantia do financiamento da saúde no federalismo municipalista brasileiro

Como foi visto anteriormente, os Municípios não dispõem de recursos financeiros suficientes para a gestão e o controle de políticas públicas de saúde, haja vista serem dependentes do governo central. Assim, faz-se necessário romper com esse sistema federativo centralizador, mesmo dentro do espaço municipal, buscando novas alternativas para o financiamento da saúde. Municipalizar não significa transferir as decisões para pequenos grupos detentores

do poder, mas sim ampliar a participação de todas as esferas de governo para esse espaço público local.

O tema das políticas públicas vem se consolidando como um dos assuntos mais debatidos atualmente, constituindo, por sua vez, “um campo de estudo que congrega diversos assuntos que permeiam a realidade das sociedades”.²¹ Para Bucci,²² políticas públicas “são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Portanto, consiste num programa de medidas cuja meta é movimentar a máquina governamental no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública, ou seja, visando à concretização de um direito.²³

Diante da escassez de recursos, a questão da saúde preconiza uma solução que passa pela união de esforços do Estado, da União e do Município na gestão da coisa pública, notadamente, no espaço local. Por essa configuração, uma proposta que tem de ser efetivada nos países com estrutura federativa é a cooperação entre os Entes no sentido de solucionar os problemas relativos ao direito à saúde, no âmbito municipalista. A cooperação, como política pública, consiste “na política voltada a fazer avançar os objetivos coletivos de aprimoramento da comunidade e da coesão – ou da interdependência – social”.²⁴

21 Com o objetivo de esclarecer o significado das políticas públicas, transcreve-se o que foi dito por Schmidt: “O conceito de política pública remete para a esfera do público e seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da polis. [...] O termo política pública é utilizado com significados algo distintos, com uma abrangência maior ou menor: ora indica um campo de atividade, ora um propósito político bem concreto, ou um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa. [...] em uma política há sempre uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores; uma instância que, uma vez constituída, vai conformando o contexto no qual as decisões futuras serão tomadas; e, mais do que uma única decisão, o envolvimento de uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo.” SCHMIDT, João Pedro. Para entender as Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 8. p. 2.311-2.

22 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. p. 239.

23 Idem. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

24 MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 60.

Portanto, toda política pública é uma forma de intervir nas relações sociais, buscando alcançar objetivos comuns. No caso, em especial, do direito à saúde, a formulação de ações em conjunto das três esferas de governo é, sem dúvida, uma alternativa viável para o fortalecimento do poder municipal.

Este modelo de política consiste no federalismo cooperativo, pois entende-se que a divisão dos poderes não é excludente deste tipo de Estado, como pontua Krell,²⁵ já que esta cooperação serve para o equilíbrio das forças sociais e para a diversidade funcional da atividade do Estado. Segundo este autor, a produção de políticas públicas bem-sucedidas depende cada vez mais da coordenação de ações de diferentes níveis de governos autônomos. Trata-se de uma ação conjunta em que se conjuga o critério funcional com o espacial, dividindo o poder estatal entre entidades territoriais políticas, o que multiplica as combinações possíveis e os problemas delas decorrentes. Para que essa cooperação funcione, é necessário que a estrutura federativa seja flexível em suas regras e instituições.

Para Krell,²⁶ essa integração entre os Entes federados deixa de lado as disputas entre o autoritarismo centralizador e as autonomias locais para se transformar em um compromisso de solidariedade e de união de esforços que possibilita realizar de modo mais efetivo o bem-estar da coletividade. Em se tratando de Brasil e da responsabilidade que cada Ente federado possui, é possível afinar os esforços para resolver o problema do financiamento da saúde, algo que já acontece quando o assunto é vacinação, situação em que há plena cooperação, e o processo funciona muito bem.

Entende-se a cooperação a partir das ideias de Sennett,²⁷ que visualiza o processo como uma troca em que as partes se beneficiam. Traduzindo esta

25 KRELL, Andress J. *Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 40.

26 *Ibidem*, p. 42.

27 SENNETT, Richard. *Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação*. Rio de Janeiro: Record, 2012, p. 15.

ideia para o cenário da saúde, pode-se entender que a cooperação, ou federalismo cooperativo, seria uma política de atuação conjunta em que cada Ente “colabora” ou “partilha” seu *know how* para aperfeiçoar o sistema, seja se falando de simples financiamento ou de ações conjuntas para erradicação de doenças ou sistemas de prevenção.

Nesse sentido, o federalismo cooperativo assume, como afirma Krell,²⁸ a forma de uma cooperação subsidiária entre os Entes federados para fornecer “uma ajuda ao ente menor quanto às tarefas que ele não consegue realizar por si com eficácia”,²⁹ fortalecendo-o para atender plenamente às demandas dos serviços públicos, notadamente, às da saúde. Esse federalismo consiste em uma colaboração coordenada que melhora o exercício eficaz das tarefas do Estado Social Moderno, sem conduzir, necessariamente, a uma centralização³⁰.

Abrucio e Soares³¹ defendem a consolidação de um “federalismo colaborativo” e definem a constituição de redes federativas como a “criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa”.

No caso em especial, do financiamento do direito à saúde, pelas três esferas de governo, busca-se compartilhar as tarefas de políticas públicas de saúde, de forma que as atividades sejam exercidas pelos três níveis governamentais, através de ações conjuntas, garantindo-se a participação de todos os Entes nessa política pública. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a competência comum dos três níveis de governo no art. 23, II, referente à saúde, adotou o federalismo cooperativo, consolidando a solidariedade entre os Entes federativos em relação à saúde pública. Essa articulação

28 KRELL, Andress J. op. cit., p. 47.

29 ABRUCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 42.

30 KRELL, Andress J. op. cit., p. 48.

31 ABRUCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. op. cit., p. 48.

entre as esferas estatais de governo para a prestação dos serviços de saúde no âmbito municipal é de fundamental importância porque evita o desperdício de recursos públicos e a sobreposição de funções.

Por outro lado, observa-se que um federalismo de matriz centralizada, caracterizado pela intervenção do poder central, detentor de autonomia financeira e decisória, não tem mais espaço no atual Estado Democrático de Direito, sendo que, nos últimos tempos, ele serve de “meio para operacionalizar um intercâmbio adequado entre os entes federativos e o central, de modo a otimizar as relações intergovernamentais, das quais a intrincada realidade econômica e social e, sobretudo, a complexidade dos serviços públicos, não prescinde”.³²

Por conseguinte, atualmente, se persegue a descentralização dos serviços públicos nos Municípios brasileiros. Assim, entre as políticas públicas presentes no texto constitucional, a política de saúde foi, sem dúvida, uma das estratégias de descentralização de maior sucesso. A descentralização do Sistema Único de Saúde vem prescrita no art. 198, inc. I, da Constituição Federal. É por meio dela que o SUS remete aos Entes locais, que, em razão do caráter de proximidade da população, tem melhores condições de avaliar e resolver as demandas envolvendo assistência à saúde, seja no que se refere à sua prevenção e tratamento.

Como se pode observar, a descentralização possui estreita relação com o princípio da subsidiariedade,³³ uma vez que este repousa na descentralização administrativa, como também redimensiona as relações entre Estado e sociedade civil, com a finalidade de fortalecer o poder local. Pelo referido princípio, a regra geral é o caráter de proximidade, ou seja, as atribuições de competências pelas esferas mais próximas do cidadão e, excepcionalmente, em função de critérios de eficácia e economia, exercidos por espaços mais centrais da administração.

32 TORRES, Sílvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo*, 2001, p. 225.

33 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 92: “[...] princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas”.

Segundo Martins,³⁴ o referido princípio “é incompatível com uma administração centralizada”, uma vez que “um poder centralizado não pode ser subsidiário, pois age sempre a título principal, repudiando a autonomia”. Portanto, não se deve transferir para uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor, ou seja, deve se dar preferência ao nível estatal local.³⁵ Nesse mesmo sentido, oportuna a lição de Krell, a respeito da relação entre a subsidiariedade e o federalismo cooperativo:

O verdadeiro sentido da subsidiariedade jaz no postulado de que as decisões político-administrativas devem ser tomadas no mais baixo nível de governo possível, o que implica ajuda e cooperação, sem que haja uma interpretação eminentemente técnica, que não valorize a preservação dos entes menores. No contexto do federalismo cooperativo, que visa estabelecer parâmetros à atuação conjunta da entidade maior e menor em um mesmo nível de execução, o princípio da subsidiariedade promove a cooperação e o inter-relacionamento entre elas.³⁶

Observa-se, assim, que a cooperação entre os Entes federados, no que diz respeito aos recursos da saúde, no municipalismo brasileiro, contribui para uma maior eficiência administrativa e, também, possibilita uma maior racionalidade e efetividade na destinação dos recursos e prestação dos serviços de saúde pública.

Moreira Neto,³⁷ defendendo a subsidiariedade no modelo federativo, com fortalecimento dos Entes estatais menores “por serem estes os mais próximos dos indivíduos e terem, assim, melhores condições de conhecerem e de atenderem as suas necessidades fundamentais”, destaca que “a mais importan-

34 MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra editora, 2003, p. 443-462.

35 BARACHO, José Alfredo de Oliveira, 1996. Op. cit., p. 52.

36 KRELL, Andress J. Op. cit., p. 45.

37 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit., p. 21.

te ação do ente maior em relação aos menores é a ação estimuladora para criar condições de coordenação, por cooperação ou colaboração, para que todos eles, estatais e não-estatais, se desenvolvam em parceria e em sua plenitude”. Por conseguinte, a colaboração do Estado, com o municipalismo brasileiro é um fenômeno inerente à aplicabilidade do princípio da subsidiariedade.³⁸ Nesses termos, o federalismo, no entender de Baracho,³⁹ pode ser considerado a implementação do princípio da subsidiariedade na vida do Estado.

Em termos de assistência à saúde, a Carta Magna priorizou a descentralização das políticas públicas para as esferas públicas menores – Município –, visto que mais próximas do cidadão. Dessa forma, esse novo modelo de federalismo deve priorizar a divisão de recursos financeiros e funções no municipalismo brasileiro, permitindo uma ação coordenada entre as três esferas de poder. Nesse contexto, é de suma importância que a aplicação do princípio da subsidiariedade esteja articulada com o princípio constitucional da igualdade (art. 5º, *caput*, CF).

A tendência contemporânea da administração pública é uma gestão compartilhada e democrática em nível municipal, por meio da cooperação, segundo Dewey,⁴⁰ constituindo-se em política pública eficiente para garantir o sistema de financiamento de saúde no municipalismo brasileiro.

6. Conclusão

O Município alcançou o *status* de Ente federado como forma de dividir as responsabilidades no que diz respeito à execução das políticas públicas, visto que é no âmbito local que as demandas da população são atendidas. No

38 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. 1996, Op. cit., p. 40.

39 Ibidem, p. 46.

40 DEWEY, John. *Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey: 1927-1939/* Augusto de Franco, Thamy P. (orgs.) Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

entanto, o fato de ganhar uma suposta autonomia não garante que haverá transferências de poder ou de orçamentos para atender aquilo que se propõe, pois o federalismo implantado no Brasil está mais para um Estado com características federativas, herança de governos centralizadores.

Nesse modelo atual, diversas políticas públicas são executadas de cima para baixo, decididas em nível federal e impostas ao Município e sua população. Não há uma descentralização nem é aplicado o princípio da subsidiariedade, que deveria fortalecer o poder local e tornar mais efetivas as decisões e a implementação de soluções.

Uma solução apontada tem sido a do federalismo cooperativo, quando os três níveis de governo (União, Estado e Município) trabalhariam em conjunto para definir planos de ação e financiar políticas públicas. Essa proposta tem sido levantada para resolver o problema do financiamento da saúde pública em geral, quando se sabe que o orçamento público municipal é insuficiente para suprir as necessidades da população, mesmo cumprindo os percentuais definidos em lei.

O certo é que múltiplas esferas de poder com atribuições semelhantes constituem um desperdício de recursos financeiros, estruturais e humanos, pois estes competem entre si na formulação de políticas públicas, muitas vezes redundantes. Veja-se o caso da prevenção de doenças sexualmente transmissíveis. Tanto Municípios quanto Estados e União se consideram responsáveis por esta política pública, triplicando esforços que poderiam ser somados, maximizados e com redução significativa de custos, que poderiam financiar outras ações. Além disso, quando há mais de um órgão público fazendo a mesma coisa, isso confunde a população.

Tem-se, assim, no federalismo cooperativo, uma alternativa viável de financiamento para a saúde pública, no sentido de se viabilizarem políticas públicas eficazes, desde que se entenda que a descentralização é condição *sine qua non* deste processo.

Referências

ABRUCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Lei 8080/1990, de 19 set. 1990*. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf>>. Acesso em: 5 abr. de 2013.

_____. Ministério da Saúde. *Lei 8142/1990, de 28 dez. 1990*. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8142.htm>>. Acesso em: 6 abr. de 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASTRO, Jorge Abrahã de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, 2012.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

CUNHA, Edite da Penha.; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson.; SALLES, Fátima.; GUIMARÃES, Márcia.; UDE, Walter. (Org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

DEWEY, John. *Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey: 1927-1939/ Augusto de Franco, Thamy P. (orgs.)*. Porto Alegre: EDI-PUCRS, 2008.

FERRARI, Regina Maria Macedo. *Direito municipal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1998.

KRELL, Andress J. *Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 668.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2ª ed. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política públicas*. México: Flacso, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp 13-50.

SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional positivo*. 23ª ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 8, p. 2.311-2.

SENNETT, Richard. *Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp 51-62.

TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*, 2001.

O DIREITO À ESCOLA: AS RELAÇÕES DESIGUAIS NA OFERTA DO TRANSPORTE ESCOLAR

Selma Maquiné Barbosa¹

RESUMO: O presente trabalho discute a realidade enfrentada pelos Municípios para garantir o transporte escolar a milhões de alunos da educação básica e apresenta a dimensão e as responsabilidades de seu atendimento, explicitando as relações desiguais entre Estados e Municípios na sua oferta. Sobre tudo, traz reflexões sobre a importância de cada Ente Público em assumir suas responsabilidades com a oferta do transporte escolar, de forma a respeitar o pacto federativo, tratando o Município como “sujeito de sistema”. O estudo aponta a necessidade de avançar no processo de construção de políticas capazes de inserir na agenda governamental as estratégias para o enfrentamento do financiamento e da gestão do transporte escolar.

Palavras-chave: Transporte escolar. Direito à educação. Equilíbrio federativo.

¹ Mestre em Educação pela Universidade de Brasília, especialista em Educação e Trabalho e graduada em Pedagogia pela Universidade do Amazonas. Atualmente, é técnica em Assuntos Educacionais da Universidade Federal do Amazonas, representação em Brasília, e docente de cursos de graduação do Instituto de Educação Superior de Brasília.

1. Introdução

Consagrada como direito social, a educação é um direito de todos e a todos deve ser assegurada, além de se constituir em dever do Estado, conforme determinam os art. 6º e 205 da Constituição Federal.

Por sua vez, para que seja garantido o acesso e a permanência do aluno no ambiente escolar, a Constituição também inscreve no art. 208, como complementares ao direito ao ensino público, as garantias mediante as quais o dever do Estado com a educação será efetivado, incluindo entre estas o transporte escolar. Estabelece, portanto, que dever ser assegurado o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”² (BRASIL, 1988).

Porém, apesar de a escola pública brasileira atender a quase totalidade da população de 6 a 14 anos, o que torna o ensino fundamental quase universalizado, a realidade aponta outros desafios. A idade de escolarização obrigatória, instituída a partir de 2009, que passou dos 7 aos 14 para a faixa etária dos quatro aos 17 anos, exige do poder público o enfrentamento de muitas desigualdades na garantia do acesso à escola: um direito assegurado constitucionalmente, mas nem sempre atendido em sua plenitude.

Em relação às responsabilidades com a oferta da educação escolar, os Municípios têm a atribuição prioritária de atender ao ensino fundamental e à educação infantil, mas têm enfrentado, além da valorização do magistério, um de seus maiores desafios – o transporte escolar –, que precisa ser oferecido com a devida qualidade. A questão central que se coloca é o limite da capacidade de atendimento dessas demandas sociais que abrangem da educação infantil ao ensino médio.

2 Art. 208, CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional 59, de 2009.

Nesse aspecto, convém discutir a realidade enfrentada pelos Municípios para garantir que milhões de alunos da educação básica tenham acesso à escola por meio do transporte escolar de qualidade, pois a dimensão desse atendimento, o seu custo e as responsabilidades por sua oferta carecem de uma discussão aprofundada e maior clareza na sua definição.

2. Os conflitos na oferta do transporte escolar

No Brasil, desde a Constituição de 1988, têm-se ampliado as discussões acerca das responsabilidades educacionais dos três Entes da Federação, e, no debate nacional, muito se questiona o papel da União e dos Estados quanto à colaboração técnica e financeira a ser assegurada aos Municípios, na manutenção de seus programas de educação infantil e de ensino fundamental.³

Porém, há um conflito federativo permanente, pois, de um lado, União e Estados vêm transferindo progressivamente responsabilidades aos governos municipais, sem a devida correspondência de recursos financeiros suficientes para dar cumprimento às suas obrigações. Por outro, crescem as distorções entre os recursos disponíveis que cada Ente tem à sua disposição, em que o Município, por ser a parte mais fragilizada na distribuição do bolo tributário, acaba em pior situação, pois as suas receitas não correspondem às suas responsabilidades, consequência do tratamento desigual que tem sofrido.

Tais distorções só aumentam o desequilíbrio federativo, que é o grande impasse do pacto federativo no Brasil. Além de acirrarem as relações desiguais na área da educação, inviabilizam o cumprimento das obrigações dos Municípios, que deve ser tratado como “sujeito de sistema, equiparado aos sistemas federal e estaduais” (KONZEM *et al*, 2000, p. 315).

De fato, há de ser considerada na formulação e na implementação

3 Art. 30, inc. VI, CF/1988.

de políticas públicas na área de educação a ação solidária entre os três níveis de governo, por constituir-se em uma obrigação inequívoca à manutenção e ao desenvolvimento da educação, observadas suas áreas de atuação prioritária. Nessa direção, urge discutir o regime de colaboração, previsto no ordenamento constitucional, pois, ao serem definidas a distribuição de recursos, as responsabilidades e competências para Estados e Municípios, a Constituição traz a descentralização como uma das características do processo de democratização do País. Nessa conjuntura, é fundamental que os Municípios sejam fortalecidos institucional e politicamente, já que as desigualdades regionais e a fragilidade fiscal e administrativa mostram a necessidade de efetiva descentralização (ARRETCHE, 2000).

Por consequência, o não reconhecimento da obrigação dos governos federal e estaduais na perspectiva de apoiar as ações municipais tem afetado a inúmeros alunos, o que resulta na desigualdade de condições entre Estados e Municípios para o enfrentamento dos problemas da educação, em especial da oferta do transporte escolar.

3. Os desafios expressos em números

De acordo com o censo escolar de 2012, o Brasil possui 50,5 milhões de alunos matriculados na educação básica. Desse total, 4,7 milhões de alunos das redes públicas utilizam o transporte escolar oferecido pelo poder público para chegarem até a escola. Desse total, um pouco mais de 3,0 milhões (63,8%) de alunos são das redes municipais e 1,7 milhão de alunos estão matriculados em escolas estaduais (36,2%).

Embora as matrículas no campo representem apenas 12% do total do País, esse porcentual representa quase 6,1 milhões de alunos atendidos em 74,1 mil escolas rurais, sendo que 77% dessa clientela depende do transporte escolar rural, fundamental para garantir seu acesso e permanência nas escolas.

QUADRO 1 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MODALIDADE E ETAPA DE ENSINO, BRASIL/2012

Localização	Matrículas na Educação Básica por Modalidade e Etapa de Ensino												
	Total Geral	Ensino Regular								Ed. de Jovens e Adultos (Presencial e Semi Presencial)		Educação Especial	
		Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio	Educação Profissional (Concomitante e Subsequente)	Fundamental	Médio	Classes Especiais e Escolas Exclusivas	Classes Comuns (Alunos Incluídos)
		Total	Creche	Pré-Escola	Total	Anos Iniciais	Anos Finais						
Total	50.545.050	7.295.512	2.540.791	4.754.721	29.702.498	16.016.030	13.686.468	8.376.852	1.063.655	2.561.013	1.345.864	199.656	620.777
Urbana	44.466.221	6.435.986	2.397.110	4.038.876	25.313.692	13.162.350	12.151.342	8.054.373	1.029.062	2.117.775	1.318.038	197.295	541.526
Rural	6.078.829	859.526	143.681	715.845	4.388.806	2.853.680	1.535.126	322.479	34.593	443.238	27.826	0.361	79.251

Fonte: MEC/Inep.

No entanto, a realidade enfrentada é cheia de desafios, desde a precariedade dos meios de transporte até as grandes distâncias e longas rotas, obrigando, muitas vezes, à permanência dos alunos por horas dentro dos muitos tipos de transporte escolar existentes.

Além disso, é grande a polêmica em relação às responsabilidades com a oferta do transporte escolar, estabelecidas pela Lei 9.394/1996 (LDB). São definidas as atribuições e as competências dos governos municipais e estaduais com o transporte escolar, responsabilidade pouco observada e cumprida na sua totalidade pelos Estados, qual seja a de assumir o transporte escolar dos alunos da sua rede de ensino (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2008).

Conforme determina a legislação, não caberia ao Município qualquer obrigação em relação aos alunos da rede estadual de ensino, apesar de algumas decisões do Poder Judiciário entenderem como solidária essa responsabilidade entre Estado e Municípios. Assim, responsabiliza-se os Municípios, que não têm à sua disposição os recursos necessários para assumir essa responsabilidade, em um evidente flagrante à LRF, mas, ao mesmo tempo, denotando o esforço das administrações municipais para que seja garantido o acesso à escola a milhões de alunos.

Ademais, mesmo que os Municípios não possuam a incumbência do transporte escolar dos alunos das redes estaduais, convênios ou termos de cooperação podem ser celebrados entre os Entes, conforme estabelece a Lei 10.709/2003, de forma a efetivar a realização do transporte desses alunos, acompanhado do correspondente repasse de recursos, observada a conveniência e o interesse da administração municipal. Ou seja, os investimentos com transporte escolar que excedam a área de atuação prioritária de um dos Entes Públicos e de sua própria rede de ensino não descaracterizaria o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da LDB. Dessa forma, os Municípios, ao assumirem o transporte escolar da rede estadual, devem observar os requisitos impostos pelo art. 62 da LRF, que determina que “os Municípios só contribuirão para custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver: I – autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual e II – convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação” (BRASIL, 2000).

Contudo, na prática, a realidade é outra. Em exposição de motivos ao projeto de lei que trata sobre o transporte escolar, o Ministério da Educação, em 2008, apresenta, dentre outras justificativas, ao presidente da República, a de que “constata-se que em grande parte dos Estados os Municípios assumem o transporte dos alunos das suas redes e os alunos das redes estaduais, sem que haja a devida compensação financeira, por parte dos Estados aos Municípios que efetivamente realizam o serviço” (BRASIL, 2008). Da mesma forma, as declarações de gestores municipais têm evidenciado que “a grande maioria dos municípios transporta os alunos das redes estaduais, e em muitos casos o valor repassado pelos Estados, muitas vezes por meio de convênios, não retrata a realidade do custo dessa despesa, quando é repassada” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2008; 2012). Verifica-se, assim, que os conflitos federativos representam uma distorção histórica que precisa ser corrigida.

Por outro lado, os Municípios contam com o apoio financeiro da União, por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate),

instituído pela Lei 10.880/2004, que destina recursos federais a Estados e Municípios para o apoio aos serviços de transporte escolar de alunos da educação básica das áreas rurais. O programa tem assegurado um valor *per capita*/ano que varia de R\$ 120,73 a 172,24. Esses recursos são redistribuídos para a manutenção dos veículos e embarcações usadas no transporte de escolares da zona rural.

Em que pese o crescimento dos investimentos de âmbito federal nos últimos anos, cujas transferências da União para o transporte escolar passaram de R\$ 245,0 milhões em 2004, ano de implantação do Pnate, para quase R\$ 650,0 milhões em 2013, é reivindicada maior participação do governo federal no financiamento da educação básica pública. Apesar de a União não ser responsável pela oferta e pela execução direta da educação básica, pois a ela cabe “exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira a todos os entes”⁴, a política do transporte escolar precisa ser resolvida e necessita constar da agenda governamental como prioridade.

Essa é uma questão importante e vital para os Municípios, pois os valores transferidos pela União e pelos Estados não têm sido suficientes para fazer frente às despesas relativas ao transporte realizadas com os alunos, principalmente, das áreas que não são de responsabilidade municipal. Esta situação se agrava, à medida que o acesso à pré-escola e ao ensino médio se amplia e os gastos com o transporte escolar tornam-se cada vez maiores.

Além disso, os sistemas de ensino atendem a alunos oriundos de regiões muito heterogêneas, que apresentam diversas necessidades, desde as crianças que caminham ou permanecem dentro dos veículos ou embarcações por horas até chegar à escola e as que são submetidas a todo tipo de transporte. É nesse contexto de diferentes demandas que devem ser pensadas e implementadas di-

4 Art. 211, § 1º, CF/1988.

ferentes estratégias que visem ao cumprimento de uma agenda que coloque o transporte escolar na pauta nacional.

No bojo dessa discussão, destaca-se que, desde 2007, vem sendo debatida a gestão do transporte escolar por meio de Grupos de Trabalho, que contam com a participação das três esferas de governo, representadas pelo Ministério da Educação, por secretários estaduais de educação e por representantes dos Municípios, tanto de secretários municipais de educação como de entidades nacionais de representação de Municípios (MEC, 2007; 2008).

No entanto, ainda caminham as propostas que buscam minimizar o problema do financiamento do transporte escolar. Como exemplo, continua sem discussão o Projeto de Lei 3.417/2008, que, dentre outros assuntos, propõe a realização de estudos de custo por aluno transportado, “que servirá de referência para os convênios de cooperação entre entes federados e para a contratação do serviço de transporte escolar com terceiros”. Além disso, a proposição deixa em aberto a decisão dos Estados de celebrarem ou não convênios de cooperação com seus Municípios referente ao transporte escolar. Além disso, trata sobre o financiamento a partir das disponibilidades orçamentárias dos Estados, o que certamente pode contribuir para a permanência dos parques investimentos de âmbito estadual.

Uma das questões sobre o transporte escolar, aliada à discussão de seu financiamento, diz respeito, ainda, à gestão e à capacidade do poder local em conjugar, de forma coerente, o planejamento municipal às dificuldades vivenciadas em cada realidade e em encontrar meios de otimizar a gestão dos recursos financeiros em consonância à oferta de um serviço de qualidade.

Assim, é preciso enfrentar realidades tão diversificadas e dificultadas pela própria geografia que exige soluções diferentes para cada Estado, a exemplo das comunidades ribeirinhas, em que o acesso se dá unicamente por transporte fluvial.

Mas também importante é o desafio de pensar a reestruturação da educação no campo, posto que a questão geográfica e grandes distâncias, com-

binadas à falta de infraestrutura, demandam investimentos muito altos, quando comparados à área urbana. Além disso, as desigualdades de participação no atendimento de Estados e Municípios nessas áreas é grande. Em 2012, de acordo com os dados do censo escolar, os Estados possuíam 5.690 escolas rurais no País para atendimento de toda educação básica, o que representa 7,7% do total, contra 91,7% dos Municípios. Já no ensino fundamental, etapa de ensino de corresponsabilidade entre Estados e Municípios, o atendimento das redes estaduais diminuiu, pois possuem apenas 7,1% do total de escolas no campo, enquanto que os Municípios atendem ao ensino fundamental com 92,4% das escolas. Os dados mostram que há muito o que se fazer com a educação no campo, no sentido de enfrentar seus gargalos educacionais e garantir maior atenção aos 6,1 milhões de alunos atendidos, dos quais 4,4 milhões são do ensino fundamental.

4. Um longo caminho a percorrer

A LDB, ao trazer a delimitação precisa da responsabilidade de cada um dos Entes, consagra a obrigação de Estados e Municípios em assegurar o transporte escolar dos alunos matriculados em suas respectivas redes de ensino e estabelecimentos.

Portanto, a qualidade da gestão do transporte escolar e a garantia de um serviço de qualidade e seguro é fundamental. Mas essa não é uma tarefa muito fácil. As dificuldades são grandes, pois é imprescindível que esse desafio seja assumido por cada Ente, na proporção de suas responsabilidades e capacidade financeira. Nessa direção, cabe à União ampliar sua participação no financiamento da educação básica, especialmente no programa federal de apoio ao transporte escolar, e aos Estados é necessário assumir, de fato, sua responsabilidade com o transporte dos alunos de sua rede, assegurando, dentre outros aspectos, o repasse integral dos custos assumidos pelos Entes municipais.

As despesas assumidas pelas administrações municipais apresentam-se insustentáveis e, portanto, é urgente que se busquem soluções para este

problema que vem se arrastando por anos. Nesse sentido, como financiamento e gestão caminham juntos, há de se pensar em políticas que priorizem o financiamento e a gestão do transporte escolar, visando ao estabelecimento de articulação criteriosa e justa entre Estados e Municípios, a fim de viabilizar o transporte escolar que melhor atenda aos interesses dos alunos, sem prejuízos ao equilíbrio federativo, e possibilite o fortalecimento e a democratização do acesso e permanência dos alunos na escola, sobretudo no campo.

Referências

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/Fapesp, 2000.

BRASIL. *Constituição de 1988*: texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 64/2010 e Emendas Constitucionais de Revisão 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2010.

_____. *Lei 9.394*, de 20 de dezembro de 1996: estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.

_____. *Lei Complementar 101*, de 4 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

_____. *Lei 10.709*, de 31 de julho de 2003: acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da LDB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.709.htm>.

_____. *Lei 10.880*, de 9 de junho de 2004: institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm>.

_____. *Exposição de Motivos 006/MEC*, de 5 de março de 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MEC/2008/6.htm>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Educação de qualidade: o desafio de todos os Municípios*. Brasília: CNM, 2008.

_____. *Educação: o planejamento da Educação no Município*. Brasília: CNM, 2012.

KONZEN, Afonso A. *et al. Pela Justiça na Educação*. Brasília: MEC; Fundescola, 2000.

MEC. *Portaria MEC 800, de 14 de agosto de 2007: cria o Grupo de Trabalho Interministerial do Transporte Escolar*. Brasília, 2007.

MEC. *Portaria MEC 432, de 7 de abril de 2008: institui Grupo de Trabalho Permanente do Transporte Escolar*. Disponível em <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=08/04/2008&jornal=1&pagina=30&totalArquivos=88>>.

O IMPACTO QUE UMA PENDÊNCIA NO CAUC PODE GERAR PARA O MUNICÍPIO

Jamille Lavale de Carvalho Henriques de Moura¹

Lillian Callafange dos Reis²

RESUMO: O presente artigo trata sobre as consequências que uma restrição no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc) podem acarretar para um Município, baseando-se em pesquisas realizadas por entidades municipalistas, dados coletados em *sites* governamentais, legislação aplicável e jurisprudência. O trabalho aborda os requisitos que os Entes têm de obedecer para não ficarem inadimplentes com a União e trata, também, da forma como é realizada a regularização de pendências inscritas por órgãos da administração federal. A problemática se inicia quando o Município não consegue adimplir-se perante o órgão que o inscreveu no Cauc, ficando impedido de receber transferências voluntárias do governo federal, fato que dificultará o oferecimento de serviços públicos adequados, sendo a população a maior prejudicada.

Palavras-chave: Cauc. Pendência. Município. Governo federal.

1 Advogada do Departamento Jurídico da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Especialista em Direito Público.

2 Advogada. Especialista em Direito Público.

1. Introdução

A celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares com órgãos do governo federal como forma de suplementar o orçamento tem se tornado prática frequente adotada pelos Municípios brasileiros, pois são recursos desatrelados das imposições constitucionais para alocação de valores em determinadas áreas sociais. Fatores como variações na economia, déficits na arrecadação de impostos, crises mundiais e má gestão de verbas públicas tornam atraente aos gestores a possibilidade de o Ente municipal desenvolver-se social, econômico e urbanisticamente, com a cooperação de um Ente de maior potencial financeiro.

Em pesquisa ao Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br), verifica-se que, de janeiro de 1996 a maio de 2013, foram destinados quase 290 bilhões de reais para aplicação em 430.956 ajustes pactuados entre União e Municípios. O Ente beneficiário dos recursos federais poderá investi-lo em áreas como educação, saúde, assistência social, turismo, cultura, infraestrutura, possibilitando assim seu desenvolvimento.

Os repasses, porém, estão sujeitos a rígidas regras de controle que se fundamentam na Lei de Responsabilidade Fiscal e em regramentos derivados de suas disposições. Atualmente, a legislação que regulamenta a celebração de convênios federais é a Portaria Interministerial STN 507, de 24 de novembro de 2011, que prevê como deve ser feita a aplicação destes recursos, quais despesas estão proibidas de serem realizadas e os prazos e as condições em que serão prestadas suas contas. A citada portaria dispõe, ainda, sobre a forma de responsabilização do gestor inadimplente com qualquer dos requisitos constantes em seus artigos para recebimento de verbas federais, dentre elas a devolução de valores e o impedimento de firmar novos ajustes.

Caso o Município fique inadimplente com algum dos critérios estabelecidos para recebimento de transferências voluntárias, o órgão federal o inscreverá no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias

(Cauc), que possibilita aos futuros partícipes pertencentes à União visualizarem se determinada municipalidade tem ou não pendências relativas em convênios.

Com base no contexto apresentado, no que tange às dificuldades que os gestores municipais enfrentam com a insuficiência de recursos aliadas à burocracia que envolve o repasse e a utilização das verbas federais, o presente trabalho abordará o impacto para os Municípios que ficam irregulares no Cauc e possíveis alternativas para que a população não seja penalizada com a prestação inadequada do serviço público proveniente da diminuição do orçamento.

2. Desenvolvimento

O Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc), atualmente disciplinado pela Instrução Normativa STN 2, de 2 de fevereiro de 2012, é uma ferramenta disponibilizada em rede que permite a verificação das informações disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, geridos pelo governo federal.

O sistema possibilita ao gestor público do órgão ou da entidade concedente a verificação do atendimento pelos convenentes e Entes federativos das normas constitucionais, legais e regulamentares que versam sobre comprovação de requisitos fiscais para transferências voluntárias federais.

O Cauc coleta, por meio de interação informatizada, os registros mantidos nos bancos de dados ou sistemas dos órgãos federais acerca da situação dos diversos Entes federados convenentes quanto à sua regularização nas obrigações fiscais junto àqueles órgãos. O traslado dessas informações para um único serviço (Cauc) proporciona ao órgão concedente a consulta à regularidade dos convenentes em um único demonstrativo.

Ao acessar o Cauc – disponibilizado em *site* eletrônico mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) –, aparecerá uma lista de requisitos fiscais divididos em 4 (quatro) itens e 14 (quatorze) subitens, com *links* que redirecionam a consulta para cadastros ou sistemas de registro de adimplência

mantidos por órgãos ou entidades federais.

Os critérios de regularidade do Cauc são:

I. Obrigação de adimplência financeira

a) Regularidade quanto a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União

É dever de o Município efetuar o recolhimento dos tributos e das contribuições federais ao Ente transferidor, bem como estar regular com o pagamento da Dívida Ativa da União. A comprovação do pagamento dar-se-á por meio de certidão conjunta emitida pela Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

A falta de pagamento constará da inscrição como critério pendente do Ente federativo no Cauc. A regularização desta pendência se dará com a quitação do débito e a expedição da Certidão Conjunta de Débitos relativos a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União fornecida pelo sistema integrado entre os órgãos acima mencionados.

b) Regularidade quanto às Contribuições Previdenciárias

O Município deve efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias e das contribuições devidas, por lei, a terceiros, incluindo as inscrições em Dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Para que o Ente federado comprove a regularidade, é necessária a emissão da respectiva Certidão Negativa de Débitos (CND) ou da Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa (CPD-EN) previdenciária, após o recolhimento dos valores devidos à Fazenda Pública.

c) Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS

De acordo com este critério, para receber recursos federais, é preciso estar regular com as contribuições ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Caso o Ente federado não efetue o depósito das parcelas devidas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, ficará pendente neste critério e não

conseguirá emitir o “Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CRF/FGTS)”, fornecido pelo Sistema de Controle da Caixa Econômica Federal (Caixa).

d) Regularidade em Relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União

Os Entes federativos devem realizar o pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos pela União e administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

e) Regularidade perante o poder público

Para não apresentar pendência neste critério, o Município não pode estar inscrito no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), que é um banco de dados que contém os nomes de pessoas físicas e jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com órgãos da administração pública federal, direta e indireta, que realizam a inclusão de devedores (pessoas físicas e jurídicas) de acordo com normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade.

Para obter a regularização, cabe ao ente devedor procurar o órgão ou a entidade responsável pela inscrição e comprovar a regularização do débito, para que ele efetue a baixa no Cauc, pois somente este órgão poderá atualizar o Sistema.

II. Adimplemento na prestação de contas de convênios

a) Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais Recebidos Anteriormente

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, é obrigação do Município a prestação de contas de transferências voluntárias recebidas no exercício anterior para o recebimento de novos recursos no exercício seguinte.

Para que o Ente federado não fique com pendência neste critério, é necessário o preenchimento dos dados correspondentes da prestação de contas no respectivo sistema (Siconv ou Siafi).

III. Obrigações de transparência

a) Publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

O Poder Executivo deve publicar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre (no caso de Municípios com população acima de 50 mil habitantes) ou semestre (para Municípios com população inferior a 50 mil habitantes), sendo obrigatória a comprovação de sua publicação perante o órgão concedente e a Caixa Econômica Federal (Caixa) quando forem atualizados os dados financeiros e contábeis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN).

A regularização dar-se-á pela apresentação de documento comprobatório da publicação perante o órgão no qual se deu a inadimplência.

b) Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Rreo)

O Poder Executivo deve publicar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Rreo) até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, sendo obrigatória a comprovação de sua publicação perante o órgão concedente e a Caixa Econômica Federal (Caixa) quando forem atualizados os dados financeiros e contábeis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN).

A falta da apresentação de documento comprobatório da publicação perante o órgão no qual se deu a inadimplência acarretará na pendência do item no Cauc.

c) Encaminhamento das Contas Anuais

O encaminhamento das Contas Anuais deve ser feito por meio da inserção dos demonstrativos contábeis nos campos disponibilizados no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) até o dia 30 de abril do ano subsequente ao exercício cujas informações estão sendo preenchidas.

O não encaminhamento das contas por meio do SISTN causará pendência do item no Cauc.

IV. Adimplemento de obrigações constitucionais ou legais

a) Exercício da Plena Competência Tributária

O Exercício da Plena Competência Tributária se demonstra no cumprimento da obrigação de instituir, prever e arrecadar os impostos de competência constitucional do Ente federativo a que se vincula o convenente.

Este item ficará pendente no Cauç se o prefeito não apresentar ao órgão responsável pela transferência uma declaração 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.

b) Aplicação Mínima de Recursos em Educação

Anualmente, o Município deve efetuar a aplicação mínima de recursos em Educação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, no 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 Município 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 à data de 30 de abril do exercício.

Caso o gestor não preencha as informações no Siope ou aplique menos de 25% dos recursos em educação, o Município apresentará pendência no Cauç.

c) Aplicação Mínima de Recursos em Saúde

O Município deve aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o percentual de 15% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Município 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.

A falta de preenchimento no Siops ou a aplicação de recursos na saúde em menor quantidade ensejarão pendência no Cauç.

d) Regularidade Previdenciária

Este critério está relacionado à organização e ao funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A regularidade será atestada pela emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), emitido pela Secretaria de Previdência Social (SPS). Quando o Município possui qualquer critério irregular no CRP, fica pendente no Cauç.

O Município com qualquer dessas pendências no Cauç não poderá celebrar novos convênios, receber transferências voluntárias, bem como realizar contrato de empréstimos.

Importante mencionar que alguns requisitos fiscais que devem ser verificados para realização das transferências voluntárias estão descritos no art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, mas não constam do Cauç e devem ser necessariamente comprovados, quais sejam:

- 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 apagar;
- regularidade das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas;
- regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais;
- divulgação do requisito divulgação da execução orçamentária e financeira por meio eletrônico de acesso ao público;
- inexistência de situação de vedação ao recebimento de transferências voluntárias.

Constata-se, então, que, para estar apto a firmar convênios com a União, é necessário que o Ente municipal obedeça a todos os critérios acima. Qualquer pendência em um dos itens citados impedirá o recebimento de transferências voluntárias até que se consiga estar quite com as obrigações de adimplência financeira, constitucionais ou legais, de transparência e com a prestação de contas de recursos de convênios. Essas exigências estão previstas na Lei de

Responsabilidade Fiscal, nos arts. 11, 25, § 1º, inc. IV, alíneas “a” e “b”, e 48, abaixo transcritos:

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.

Art. 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:

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; [...]

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Um levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em 31 de maio de 2013, apontou que 5.185 Municípios, ou seja, 93,2%, dos 5.563,³ Municípios do país, estavam com ao menos uma pendência no Cauc. O estudo revelou também que mais da metade dos Municípios com irregularidades no Cauc (2.627 Municípios) estão com pendência em mais de três critérios. Por ser um sistema dinâmico, onde a atualização é feita à medida que os órgãos vão inserindo as informações no sistema interligado, os percentuais variam diariamente, sendo necessário que o gestor consulte periodicamente o *site* do Tesouro Nacional para verificar a regularidade do Município.

A principal consequência para as municipalidades, sobretudo as pequenas, que ficam impedidas de receber transferências voluntárias, é a dificuldade na implementação de políticas públicas que fomentam a prestação de serviços essenciais. Uma reportagem publicada no *site* do jornal *O Globo* (disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/inadimplentes-964-dos-municipios-nao-podem-firmar-convenios-com-governo-federal-8047865>>.) expõe a situação do Município de Alto/PI, com população de aproximadamente 39 mil habitantes, que, por conta de sua inadimplência no Cauc, perdeu a verba de pelo menos três Ministérios. Relatou a prefeita Patrícia Leal que:

O Ministério da Saúde não liberou R\$ 200 mil para a reforma do Centro Ortopédico e melhoria do hospital municipal, o das Cidades não liberou R\$ 3 milhões para calçamento e o da Infraestrutura não liberou R\$ 1 milhão para obras. Caímos em cinco exigências do CAUC e nossa dívida já é superior a R\$ 2 milhões, sendo R\$ 1,5 milhão só para a Previdência Social. A situação é muito difícil.

A Regularidade Previdência é uma das principais geradoras de pen-

3 O Brasil possui hoje 5.568 Municípios, entretanto, a base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) considera, ainda, o número anterior de 5.563 Entes locais.

dências no Cauc. Este é um problema que também está associado às condições impostas pelo governo federal para a transferência de recursos federais, pois muitos programas prevêem que a prefeitura possua em seu quadro de pessoal determinadas categorias de profissionais, o que acaba onerando os cofres municipais com a realização de concurso público, aumento de despesas com gasto de pessoal e pagamento de contribuições previdenciárias dos servidores recém-admitidos. A questão se complica ainda mais já que muitas prefeituras, ao final do ano, não conseguem pagar o décimo terceiro salário e os vencimentos do mês de dezembro de seus funcionários. O gestor, então, tem em mãos a difícil escolha entre deixar de repassar as contribuições previdenciárias e ficar inadimplente no Cauc ou não pagar os salários atrasados e sofrer ação civil pública e ação trabalhista, correndo o risco de perder seu mandato, e acaba utilizando os valores consignados para o pagamento da previdência para quitar a despesa com remuneração.

A situação é ainda pior quando envolve ajustes que têm por objeto obras ou serviços de engenharia, pois basta o registro de uma pendência para o Município deixar de receber os recursos federais fazendo com que o trabalho seja paralisado, o que gera imenso prejuízo com dinheiro público, visto que muitas vezes o processo para regularização é demorado. Caso semelhante ocorreu em Nova Friburgo-RJ,⁴ Município atingido periodicamente por enchentes e deslizamentos de terras, que, em razão de uma dívida com a previdência deixada pelo ex-prefeito, ficou irregular no Cauc e, conseqüentemente, deixou de receber verbas de um convênio firmado com a Caixa Econômica Federal e Ministérios da Cidade e Integração, os quais financiavam as obras de prevenção. Somente após três meses, uma liminar concedida pela Justiça conseguiu tirar a pendência do sistema, fazendo com que os repasses voltassem a ser liberados. Nesse tempo, devido ao atraso na obra, um temporal colocou Nova Friburgo

4 Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/divida-milionaria-com-inss-paralisa-obras-de-reconstrucao-de-nova-friburgo-20120107.html>>. Acesso em: 7 jun. de 2013.

em estado de alerta máximo de enxurradas e deslizamentos, deixando a população apreensiva com a ameaça de novas enchentes, pois os serviços só puderam voltar a ser realizados após o período de chuva.

O embasamento utilizado pelo Juízo de primeira instância que concedeu a liminar ao Município de Nova Friburgo foi uma decisão unânime do Supremo Tribunal Federal na Ação Cautelar 2.327, cujo relator é o ministro Celso de Mello, em que destacou o seguinte trecho:

A inscrição no registro federal concernente a entidades e instituições inadimplentes, mais do que simplesmente afetar, compromete, de modo irreversível, a prestação, no plano local, de serviços públicos de caráter primário, além de inviabilizar a celebração de novos convênios, impedindo, assim, a transferência de recursos financeiros necessários ao desenvolvimento e ao fortalecimento de áreas sensíveis, como a saúde, a educação e a segurança públicas. Situação que configura, de modo expressivo, para efeito de outorga de provimento cautelar, hipótese caracterizadora de “periculum in mora”.

Acrescentou o magistrado o teor do Enunciado 46 da AGU, que dispõe que: “será liberada a restrição decorrente de inscrição do município no Siafi ou Cadin pelo prefeito que sucedeu ao faltoso, quando tomadas todas as providências para o ressarcimento ao Erário”.

Ressalta-se que muitos Tribunais têm admitido que a continuidade de obras sociais independente da inscrição do Ente no Cauc, usando como base o art. 26 da Lei Federal 10.522/2002, que exclui do alcance das restrições registradas no Siafi as transferências de verbas financeiras federais para os Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados à execução de obras sociais ou em áreas de fronteira. Como exemplo, reproduz-se, abaixo, a jurisprudência do Tribunal Federal da 5ª Região:

ADMINISTRATIVO. REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS. EXISTENCIA DE RESTRIÇÃO CADASTRAL NO CAUC. VERBAS DESTINADAS A OBRAS SOCIAIS DE PEQUENO MUNICIPIO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. No controle das contas da Administração Federal os cadastros do SIAFI, CAUC e CADIN servem como auxiliares servindo para consolidar as informações dos entes públicos com pendências financeiras, constituindo, por consequência, óbice à celebração de novos pactos com a Administração Pública visando o recebimento de repasses de recursos federais. A celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos é disciplinada pela Instrução Normativa nº 01 de 15.01.1997, da Secretaria do Tesouro Nacional. A inadimplência verificada na condução desses recursos públicos dá ensejo à vedação contida no artigo 5º do citado normativo, bem como à inscrição em cadastros de inadimplentes, na forma prevista em seu parágrafo 1º. 2. O objeto do convênio firmado tem relação com a transferência de recursos financeiros da União, por meio do Ministério do Turismo, para a pavimentação de vias no Município, caracterizando então o interesse social. **Verifica-se que foram tomadas medidas para a responsabilização do gestor anterior por irregularidades administrativas, com o ajuizamento de ação própria, que envolvem a má gestão de recursos federais, não podendo a comunidade ser sacrificada pela impossibilidade de celebração de novos convênios com o Executivo Federal** em razão de atos irregulares praticados por gestões passadas. 3. Precedentes. Apelação não provida (Grifo nosso).

Outro caso em que o governo federal fica impedido de suspender os repasses, mesmo com o registro do Município no Cauc ou com pendências no Siafi, é quando o recurso se destinar ao financiamento de ações voltadas a saúde, educação e assistência social. Esta exceção está prevista no art. 25, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal e encontra amparo em muitas decisões do Poder Judiciário, conforme se verifica no julgado do Tribunal Federal da 2ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SUSPENSÃO DE INSCRIÇÃO DE MUNICÍPIO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO –CAUC. DANOS POR IMPEDIMENTO DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS. IMPOSSIBILIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000). Cuida-se de Agravo de Instrumento interposto objetivando cassar decisão que indeferiu o pedido de tutela antecipada, por não vislumbrar as verossimilhanças das alegações autorais, muito menos o risco de dano irreparável aos municípios, uma vez que a negatificação junto ao Cadastro Único de Convênios somente impede os repasses voluntários de verbas federais, não atingindo os recursos constitucionais, nem os recursos destinados à consecução de ações sociais e situações de calamidade pública, o que afasta a presença do requisito *fumus boni iuris*, determinando, ainda, que o agravante adeque o valor da causa ao proveito econômico almejado. -Inicialmente, rejeito a questão prévia, eis que, a meu juízo, a petição referida, veio apenas explicar o conteúdo inicial da vestibular. -Não se verifica qualquer ilegalidade na decisão objurgada que possibilite a concessão da tutela antecipatória, não cabendo aos Tribunais substituir tal decisão, salvo em hipóteses excepcionais, não vislumbrando a verossimilhança das alegações e risco de dano irreparável ao agravante. -Ademais, existe outras pendências descritas no cadastro, que poderiam ter sido regularizada conforme ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal; noutro eito a Lei de Responsabilidade Fiscal LC nº 101/2000 admite a **suspensão da restrição para transferência de recursos federais à municipalidade, quando as verbas se destinarem à execução de ações de educação, saúde e assistência social, consoante disposto no art.25,º 3º do referido Diploma**. Agravo de Instrumento desprovido (Grifo nosso).

É importante mencionar que o art. 10 da Lei 11.945, de 4 de junho de 2009, abaixo transcrito, assegura a liberação dos recursos atinentes à execução de determinado convênio no momento da assinatura do ajuste, visto que os requisitos que a Lei 101/2000 impõem para celebração de ajustes são verificados

anteriormente à sua pactuação. Dessa forma, o Ente beneficiário deve cumprir seu plano de execução e obter aprovação de suas prestações de contas para que os repasses sejam efetuados.

Art. 10. O ato de entrega de recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do art. 25 da Lei Complementar n o 101, de 4 de maio de 2000, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato de repasse, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

Assim, verifica-se que a liberação dos recursos provenientes de transferências voluntárias já contratadas se submetem somente às exigências intrínsecas ao cumprimento do objeto do contrato de repasse ou convênio, não podendo o órgão federal conveniente deixar de transferir a verba durante a execução do ajuste em razão do surgimento de pendências no Cauc.

A fim de diminuir o impacto financeiro que os Municípios têm sofrido pela suspensão dos repasses da União, tramitam no Congresso Nacional vários projetos de lei, dentre eles, PLC 473/2009 e 264/2013, que visam a estabelecer a garantia de um prazo mínimo para que em um novo mandato o gestor eleito possa regularizar a situação pendente no Cauc. As propostas, que alteram o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, têm como objetivo evitar que a população seja prejudicada com a interrupção dos serviços públicos essenciais, obedecendo-se, assim, ao princípio da continuidade do serviço público.

3. Conclusão

O Cauc, apesar de uma importante ferramenta de gestão que possibilita maior transparência e agilidade no trabalho de conferência do cumprimento dos

requisitos fiscais estabelecidos pela Lei 101/2000, necessita de alguns ajustes para que os gestores não fiquem sem o recebimento das transferências voluntárias do dia para noite, prejudicando, dessa maneira, a população.

A dilação do prazo para o adimplemento de pendências certamente é uma medida benéfica, pois, assim, o prefeito terá maior chance de regularizar a situação do Ente municipal perante o órgão que se encontre irregular sem ter de paralisar a prestação de serviços públicos.

Por outro lado, também é necessário que o gestor municipal avalie melhor a adesão aos programas do governo Federal, uma vez que muitos deles trazem encargos insuportáveis à municipalidade. O Município adere aos programas acreditando ser a solução para o orçamento apertado derivado da baixa arrecadação de impostos, mas para mantê-los necessita retirar recursos de setores essenciais à sua manutenção, como previdência, saúde e educação e, por isso, acabam por ficar irregulares no Cauc.

Caso conclua que o orçamento realmente carece de suplementação por insuficiência de receita tributária, o prefeito deve dedicar parte de sua gestão ao acompanhamento de suas obrigações legais, observando os prazos para apresentação de relatórios, publicações, prestações de contas, pagamento de dívidas contraídas com outros Entes e quitação de débitos com a previdência, para, somente assim, contrair novas obrigações provenientes de ajustes federais.

A gestão adequada do dinheiro público é fator importante na solução dos problemas advindos do não cumprimento de exigências fiscais, mas, para tanto, necessita-se que o governo federal, que detém maior potencial financeiro, faça jus ao regime de cooperação oportunizado pela celebração de convênios e ofereça alternativas ao gestor para que regularize a situação municipal sem que haja interrupção de verbas, pois estas são destinadas à prestação de serviços essenciais à população, que acaba sendo a maior prejudicada neste conflito entre Entes da Federação.

Referências

BENEVIDES, Carolina; RIBEIRO, Efrém. *Inadimplentes, 96,4% dos municípios não podem firmar convênios com o governo federal*. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/inadimplentes-964-dos-municipios-nao-podem-firmar-convenios-com-governo-federal-8047865>>. Acesso em: 3 jun. de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *In: Legislação Complementar*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 jun. de 2013.

_____. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *In: Legislação Complementar*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 jun. de 2013.

_____. Lei 11.945, de 4 de junho de 2009, altera a legislação tributária federal e dá outras providências. *In: Legislação Complementar*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 jun. de 2013.

_____. *Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507, de 24 de novembro de 2011*, regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. *In: Legislação Complementar*. Disponível em: <www.convênios.gov.br.br>. Acesso em: 3 jun. de 2013.

_____. Instrução Normativa 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. In: *Legislação Complementar*. Disponível em: <www.convenios.gov.br.br>. Acesso em: 3 jun. de 2013.

_____. *Supremo Tribunal Federal*. Ementa: Cadastro Único de Convênio (Cauc) – inclusão, nesse cadastro federal, do Estado de Mato Grosso do Sul – Consequente imposição, ao Estado-Membro, de limitações de ordem jurídica, em virtude da alegada inadimplência estadual quanto a tributos devidos à União Federal (Pasep) – Existência de plausibilidade jurídica – ocorrência, na espécie, de situação configuradora de “periculum in mora” – risco à normal execução, no plano local, de serviços públicos essenciais à coletividade – litígio que se submete à esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal – harmonia e equilíbrio nas relações institucionais entre os Estados-Membros e a União Federal. Autor: Estado de Mato Grosso do Sul. Réu: União Federal. Relator: Ministro César de Mello. Julgado em 29/4/2009. Publicado em: 5/6/2009.

_____. *Tribunal Regional Federal da 2ª Região*. Ementa: Processual Civil. Agravo de instrumento. Suspensão de inscrição de município no cadastro único de convênio – Cauc. Danos por impedimento de transferência de recursos. Impossibilidade. Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Agravante: Município de Valença. Agravado: União Federal. Relator: Desembargador Federal Poul Erik. Julgado em: 20/10/2009. Publicado no Diário de Justiça em 30/10/2009.

_____. *Tribunal Regional Federal da 5ª Região*. Ementa: Administrativo. Repasse de recursos federais. Existência de restrição cadastral no Cauc. Verbas destinadas a obras sociais de pequeno município. Apelante: Caixa Econômica Federal. Apelado: Município de Brejo Santo. Relator: Desembargador Federal Frederico Azevedo. Julgado em 14/6/2012. Publicado no Diário de Justiça em 22/6/2012.

_____. *Portal da Transparência*. Disponível em <www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 3 jun. de 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Pesquisa realizada pela área dos estudos técnicos sobre Cauc. Atualizada em 31/5/2013.

OS INCENTIVOS FISCAIS ESTADUAIS E A COTA PARTE DOS MUNICÍPIOS NO ICMS

Wesley Rocha¹

RESUMO: O presente estudo destina-se a analisar os incentivos fiscais oferecidos pelos Estados, no que diz respeito ao ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e prestação de serviços), e participação dos Municípios da cota-parte deste tributo, assegurado pelo art. 158, inc. IV, da Constituição Federal. Justamente por isso, é possível que o Estado conceda benefício fiscal sem compensar a cota-parte dos 25%, que é devido ao Município? Para análise da questão, a metodologia empregada foi muito mais qualitativa, no sentido de localizar em bases bibliográficas, como livros, periódicos e legislação, a solução para o problema levantado. Para tanto, foi necessário avaliar o Município dentro do quadro da Federação, uma vez que o pacto federativo da Constituição de 1988 destinou a este autonomia igualitária aos demais Entes, dotado de personalidade jurídica e administrativa. Por outro lado, muitos Estados-membro, com o intuito de atingir o desenvolvimento local, não respeitam o pacto federativo e, para atrair novos empreendimentos, acabam concedendo incentivos fiscais, abrangendo valores que deveriam ser distribuídos aos Municípios. Em razão disso, alguns Municípios ingressam com demandas judiciais para reivindicar o direito à sua cota-parte no ICMS, e o STF tem decidido favoravelmente aos Municípios.

1 Consultor tributarista da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Palavras-chave: Benefícios fiscais. Pacto federativo. ICMS. Autonomia. Cota-parte.

1. Introdução

Pode-se dizer que o sistema tributário nacional, no atual contexto, é muito complexo, tendo como ponto de partida a Constituição Federal,² determinando/criando alguns mecanismos de repartição de receitas públicas.³ Inclusive, esta foi a vontade do legislador constituinte de 1988: a de proporcionar autonomia ainda maior para os Entes da Federação, descentralizando as receitas arrecadadas pelo sistema nacional de tributação, que eram concentradas pela União, aumentando o repasse da arrecadação aos Estados e aos Municípios.

Com isso, Estados e Municípios passaram a ter mais participações oriundas de suas arrecadações. Nesse sentido, o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é um tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal, atribuído pela Constituição Federal em seu art. 155, inc. II, e atualmente possui grande importância dentro do sistema tributário nacional. O ICMS é considerado o tributo de maior arrecadação no Brasil.

Assim, devido ao grande volume de valores que esse imposto comporta, o Constituinte de 1988 optou por destinar aos Municípios parte de sua

2 Historicamente, a primeira Constituição brasileira a contar um capítulo inteiro a abordar o sistema de tributação foi a Carta de 1967 (BOLIS, 2008, pág.1.182). Atualmente, na Constituição de 1998 o mecanismo de tributação está inserido no Título VI que trata da tributação e Orçamento, que vai do art. 145 ao 169, bem como de demais capítulos e dispositivos que inserem as normas de finanças públicas.

3 Receita Pública é a entrada de dinheiro nos cofres públicos de forma definitiva. Segundo Thatiane Piscitelli *"essa definição implica assumir a diferença entre receita pública e o simples ingresso ou fluxo de caixa, que compreende valores repassados à Administração, mas que, seja por força da lei ou de contrato estabelecido, terão de ser retirados, em algum momento, do Erário – não se trata, pois de uma entrada definitiva, afastando-se do conceito de receita"* (in Direito Financeiro Esquemático, 2012, pág. 80). Três são os tipos de receitas: *i)* originária, que são resultantes das atividades do Estado com o particular, e são submetidas de uma maneira geral às regras do direito privado (ex. contrato de locação entre Estado e particular); *ii)* derivadas, que são as receitas impositivas do Estado em face do particular, denominado contribuinte (exemplo clássico é dos tributos); *iii)* receitas transferidas, que decorrem de transferência de recurso entre os entes da Federação."

arrecadação, proporcionando ao Município 25% do total deste imposto a título de distribuição e descentralização de receita, conforme prescreve o art. 158, inc. IV, da Carta Magna.

Ocorre que os Estados, em uma tentativa de incentivar o crescimento social local para determinado setor, área ou atividade econômica, concedem benefícios fiscais para oportunizar que empresas se instalem em seus territórios, a fim de gerar mais renda, emprego e torná-los mais competitivos frente ao mercado. Com isso, a procura por incentivos fiscais por parte de empresas de todos os segmentos é grande, a exemplo do caso da Ford, que, em meados de 1998, iria obter grandes benefícios fiscais para instalar-se no Estado do Rio Grande do Sul, mas terminou optando por instalar-se em outro Estado, que oferecia ainda maiores incentivos, incorrendo, inclusive, em batalha judicial os protocolos de intenções e os termos de compromissos assinados para a instalação da Ford em território gaúcho (Revista da PGE do Estado do Rio Grande do Sul, 2002).

Para se ter uma ideia, esses benefícios fiscais variam das mais diversas modalidades, desde a redução de alíquotas, deferimento do pagamento do ICMS, isenção, além de doações de terrenos. Essa procura pelas empresas justifica-se pela alta carga tributária brasileira somada à necessidade de tornarem-se competitivos. Para chegar a essa afirmativa, não há necessidade de grandes pesquisas ou estudos aprofundados sobre o tema, pois é público e notório a elevada exigência de tributos do fisco em relação às empresas instaladas no Brasil.

Porém, o que deveria ser uma grande oportunidade para o crescimento, com a concessão de incentivos fiscais ofertadas pelos Estados no ICMS, acaba acarretando outro viés, pouco debatido e pouco mencionado pelos especialistas no sistema de tributação: a perda dos Municípios na cota-parte dos 25% do ICMS.

Esses mecanismos proporcionados pelos Estados afetam de forma considerável os Municípios, pois estes perdem arrecadação de sua cota-parte do ICMS a que tem direito e não são reembolsados ou compensados quando dos incentivos fiscais proporcionados pelos Estados-Membro da Federação.

Essa busca para atrair novas empresas ou a tentativa de contribuir no desenvolvimento das que já estão instaladas em seus territórios, faz com que os Estados entrem em uma “guerra fiscal”, deixando de lado diversos critérios e não realizando estudos adequados dos impactos causados, tanto no crescimento local, quanto para aqueles que possuem parte na arrecadação, no caso os Municípios.

Ressalta-se que tais benefícios fiscais são concedidos de forma unilateral, sem a participação dos Municípios, e reduzem a arrecadação de ICMS e, conseqüentemente, reduzem as transferências municipais daquele imposto.

Pesquisas realizadas pela Confederação Nacional de Municípios em 20 unidades da Federação apontam que, somente para o ano de 2012, a renúncia fiscal, considerando os valores previstos nas leis de diretrizes orçamentárias de 2012, soma o valor de R\$ 52,5 bilhões, representando mais de 15% da receita de ICMS.

Diante desse quadro, surge a seguinte questão de pesquisa: é constitucional a criação de Lei Estadual que conceda incentivos fiscais sem que haja a compensação da cota-parte devida ao Município no produto da arrecadação do ICMS?

No intuito de responder à referida questão, o presente trabalho tem como objetivo geral verificar a possibilidade de leis estaduais concederem incentivos fiscais, tendo como responsabilidade destinar a cota-parte do produto da arrecadação do ICMS aos Municípios.

O trabalho possui como objetivo específico analisar os benefícios fiscais e como eles influenciam no pacto federativo e, sobretudo, na autonomia dos Municípios em suas arrecadações, além de verificar a constitucionalidade desse procedimento, bem como demonstrar dados a título de incentivos fiscais e à perda nos Municípios sem a compensação ou a reposição dos valores devidos na arrecadação do ICMS.

Para a execução do trabalho de pesquisa, será feita uma abordagem sistemática da legislação em vigor, com o relacionamento de levantamento de dados junto à Confederação Nacional de Municípios (CNM), que irão apontar

a necessidade de compensar os Municípios pelas perdas de concessão de benefícios fiscais pelos Estados.

2. Revisão da literatura

2.1 Da Teoria da Tributação

Primeiramente, cabe definir que o direito público atende à supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e a indisponibilidade do interesse público. Nesse quesito, os interesses do Estado se sobrepõem aos interesses de particulares, e são indisponíveis frente à renúncia de direito.

Conforme Adam Smith (SMITH *apud* SIQUEIRA, p. 176), em sua obra *A Riqueza das Nações*, existem quatro princípios gerais que deveriam normear um sistema tributário ótimo, a ter ciência:

- i) Os indivíduos devem contribuir para a receita do estado na proporção de suas capacidades de pagamento, ou seja, em proporção a seus rendimentos.
- ii) O tributo a ser pago deve ser certo e não arbitrário, com o valor a ser pago e a forma do pagamento devendo ser claros e evidentes para o contribuinte.
- iii) Todo tributo deve ser arrecadado da maneira mais conveniente para o contribuinte.
- iv) Todo tributo deve ser arrecadado de forma que implique o menor custo possível para o contribuinte, além do montante arrecadado pelo Estado com o tributo.⁴

Segundo, o objetivo da teoria da tributação é analisar como uma dada

4 Segundo obra da teoria da tributação ótima, "essas máximas sobre o sistema tributário ideal podem ser encontradas no Livro Quinto, Capítulo II, segunda parte, de *A Riqueza das Nações*, cuja publicação original é de 1776. Para edições recentes dessa obra, ver Smith (1976), em inglês, e Smith (1985), em português", SIQUEIRA, Rozane Bezerra. Nogueira, José Ricardo. Barbosa, Ana Luiza de Holanda *pág.* 176.

receita tributária pode ser arrecadada pelo governo a um mínimo de custo para a sociedade, levando em consideração as diferenças existentes entre os indivíduos em termos de capacidade contributiva (SIQUEIRA, p. 176).

2.2 Do ICMS e a guerra fiscal

A Constituição Federal determina que os Estados é que são competentes para instituir o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS), segundo o seu art. 155, inc. II.⁵

Atualmente, a Lei Complementar 87/1996 é que dispõe sobre o ICMS e determina o sujeito passivo do tributo, a base de cálculo, sobre quais operações incide o imposto, dentre outras regras. Como já dito, este imposto é o que mais arrecada em nível nacional. Segundo dados obtidos juntos à *Revista Veja*, do total de 1 trilhão de reais em tributos pagos pelo brasileiro este ano, registro realizado pelo Impostômetro da Associação Comercial de São Paulo (ACSP), a principal parte corresponde a um único tributo estadual: o ICMS.⁶

A sistemática de cobrança do ICMS é realizada conforme a alíquota prevista por cada Estado da Federação, e que varia conforme as legislações estaduais, tendo uma média de alíquotas de 17% a 18%.

Com o passar do tempo, os Estados passaram a conceder benefícios fiscais a empresas de determinados segmentos ou ramos de atividades, a fim de promover o desenvolvimento econômico local.

Para que haja a possibilidade de conceder benefícios fiscais, a própria Constituição Federal determinou que este procedimento deve ocorrer por meio de Lei Complementar, conforme dispositivo transcrito:

5 Cabe mencionar que o art. 155, parágrafo 2, inciso IV, determina que o Senado Federal é competente estabelecerá as alíquotas mínimas aplicáveis às operações interestaduais do ICMS.

6 Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/icms-e-o-tributo-que-mais-pesa-no-bolso-do-brasileiro>. Informações de Agosto de 2012. Acessado em 26.10.2012.

Art. 155 [...]

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII – cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Corroborando a referida norma, o art. 150, § 6º da Carta Magna, impôs a obediência aos dispositivos supracitados em casos de isenção, redução de base de cálculo ou concessão de créditos presumidos relativos aos impostos, segundo o artigo mencionado abaixo:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

Assim, a concessão de benefícios tributários relativos ao ICMS é admitida na Constituição Federal. Mas, no entanto, deve ser respeitada a condicionante do art. 155, § 2º, inc. XII, alínea “g”.

Trata-se de um Pacto Nacional que atribui à Lei Complementar a competência de regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e

do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos ou revogados. Verifica-se, portanto, a intenção da Emenda Constitucional 3, de 1993, ao acrescentar os dispositivos transcritos,⁷ para impedir a chamada “Guerra Fiscal”.⁸

Porém, a referida Emenda ressaltou o que já estava implícito na Constituição, como cláusula pétrea, no sentido de que deveria haver igualdade, e o benefício ora trazido causa injusta desigualdade perante os outros Estados.

Os Tribunais Superiores, em casos semelhantes, por diversas vezes, já decidiram que é inconstitucional a concessão unilateral de desoneração de tributo por um Estado federado, enquanto vigorem benefícios similares concedidos por outros.

Além da legislação própria de cada Ente da Federação para possibilitar os institutos mencionados, a Constituição de 1998 determinou em seu art. 146, inc. I, que cabe à Lei Complementar dispor sobre conflitos de competência entre os Entes da Federação.

Trata-se da Lei 24, de 1974, que foi recepcionada pela CF/1988 como *status* de Lei Complementar e criou toda a sistemática para possibilitar a concessão de benefício fiscal do ICMS, por meio do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Por outro lado, as premissas iniciais foram dadas pelo próprio Código Tributário de 1964, que dispôs em seu art. 213 o seguinte: “Os Estados pertencentes a uma mesma região geo-econômica celebrarão entre si convênios para o estabelecimento de alíquota uniforme para o imposto a que se refere o artigo

7 Nesse sentido, transcreve-se parte do voto do então ministro Nelson Jobim por ocasião do julgamento da ADIN 155/SC, em agosto de 1998, RTJ 175/440: “[...] Esse dispositivo explicou-se no processo legislativo considerando o hábito, dentro do Parlamento, de se introduzir em qualquer tipo de lei um artigo específico concedendo anistia ou remissão, que servia inclusive no processo de negociação legislativa como instrumento de coação ou de barganha para esse efeito. A Constituição de 88 visou coibir tal mecanismo com essa redação. A experiência de 88 a 93 não foi suficiente para reduzir essa possibilidade. Daí veio a Emenda constitucional nº 3, de 1993, que ampliou substancialmente o texto”.

8 Esse termo é utilizado para a disputa entre Estados pela atração de novos empreendimentos por meio de concessão de benefícios fiscais do ICMS (Confederação Nacional de Municípios – ICMS e Guerra fiscal, 2012, p. 18).

52”;

e que por meio do ato Complementar de 30, 1ª de 1967, criou o Confaz Regional.

Posterior a isso, a Lei Complementar 24, de 1974 (já citada), é que deu harmonização à composição do Confaz. Assim, esse Conselho é composto atualmente pelos 26 Estados da Federação e o Distrito Federal, que devem discutir, debater, equacionar e deliberar via convênio os critérios a serem aplicados para os benefícios fiscais que cada Estado pretende oferecer no ICMS.

Assim, somente por meio de Convênio, os Estados podem conceder isenções, incentivos e benefícios fiscais, em razão da deliberação dos Estados e do Distrito Federal.

Segundo Misael Abreu, essa invenção brasileira, entre outros aspectos, busca evitar as regras díspares, unilateralmente adotadas, prejudiciais aos interesses de uns, falseadoras da livre concorrência e da competitividade comercial e, sobretudo, desagregadoras da harmonia político-econômica nacional (BALEEIRO, 1997, p. 98). Exemplo desta regra constitucional e legalmente instituída é o Convênio 103 e 104/2003, que autorizava que Estados dispensassem ou reduzissem juros e multas, bem como que oferecessem parcelamentos de débitos fiscais de ICMS, desde que o protocolo do pedido e o pagamento da parcela inicial fossem efetuados até 10 de dezembro de 2003.

Ocorre que por muitas vezes os Estados desrespeitam essas regras e concedem de forma unilateral os benefícios fiscais, sem aprovação do Confaz. Essa seria, portanto, uma forma ilegal e inconstitucional de incentivos fiscais. O Supremo Tribunal Federal (STF) já julgou inúmeras ações de leis estaduais que foram consideradas inconstitucionais.

Assim, transcorrem no STF diversas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) dos mais diversos questionamentos para combater a iniciativa dos Estados que não tiveram aprovadas suas propostas pelo Conselho. Essas ADIs são ajuizadas pelos próprios Entes da Federação contra os demais, a exemplo da ADI 2.549, promovida pelo Estado de São Paulo contra Lei que concedeu benefício fiscal pelo Distrito Federal, sem a deliberação do Confaz.

Destaca-se que o Supremo já recebeu cerca de 120 ações diretas de inconstitucionalidade (Adin) contra a guerra fiscal, segundo estimativa da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo.

2.3 A autonomia municipalista, o pacto federativo e a arrecadação municipal

A matriz tributária, no ordenamento constitucional brasileiro, criada com a Constituição Federal, possibilitou maior autonomia político-administrativa dos Municípios (art. 29, da CF). Nesse sentido, Celso Vedana ensina que o Constituinte originário de 1988 quis expressar em verdade a vontade da sociedade brasileira, em uma inarredável constatação de que o Município deve tomar lugar na qualidade de Ente federado (VEDANA, 2002, p. 62).

Para tanto, o Município ganhou mais “força” e ocupou um espaço maior dentro do chamado pacto federativo, o qual trouxe não só a ampliação de arrecadação, mas também o aumento de responsabilidades em diversos setores de suas atuações, a exemplo da saúde, da educação, da cultura, dentre outros, atribuídos por dispositivos da Carta Magna.

A palavra Federação significa pacto, interação, liame, porque vem da forma latina *foedus*, *foederis*, segundo Uadi Lammêgo Bulos. A forma de Estado teve como percussor desta característica na Constituição Americana de 1787, designando unidades integrantes e delimitadas por um centro poder soberano, que recebem o nome de Estados federados, ou Estados-Membro (BULOS, 2008, p. 76 e 523). Essa mesma estrutura é contemplada pelo art. 1º e 18º da Constituição Federal brasileira e é considerada (a Federação) uma técnica de distribuição de poder.⁹

9 Com relação ao pacto federativo, o que caracteriza a Federação de forma acentuada é a sua composição, porquanto provém da aliança de entidades dotadas de autonomia político-constitucional, enquanto ela possui característica de soberania (BULOS, 2008, p. 76).

Para Carvalho Filho, Federação “é a forma de Estado em que, ao lado do poder político central e soberano, vicejam entidades políticas internas componentes do sistema, às quais são conferidas competências específicas pela Constituição” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 411).

Pedro Lenza explica que:

A análise dos artigos 1º e 18º, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vozes em contrário), levam-nos ao único entendimento de que eles são entes federativos, dotados de autonomia brasileira, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação. Ainda mais diante do art. 34, inciso VII, alínea “c”, que estabelece a intervenção federal na hipótese de o Estado não respeitar a autonomia municipal (LENZA, 2009, p. 313).

A partir dessas premissas, pode-se afirmar que a forma federalista é composta pelos Entes federados dotados desta capacidade de atuar de forma autônoma e livre dentro dos próprios limites constitucionais. Portanto, é uma condição impositiva para manter, em consonância com a forma democrática do Estado de Direito, os pilares de um Ente com personalidade de direito público interno, a fim de atender às condições necessárias com a carga de compromissos assumidos ou impostos aos Municípios a partir de 1988.

Esse conceito constitucional básico assegura ao Município a supremacia dos requisitos e dos princípios que lhe permitem obter o título de Ente federado, dotado de autonomia político-administrativa e tributária, permitindo, assim, sua autonomia e capacidade jurídica para responder por suas atuações, de forma ativa e passiva.

Mesmo com o *status* adquirido a partir da Constituição de 1988, o Município não consegue sobreviver dele próprio, com arrecadações próprias de seus tributos (ISS, IPTU e ITBI, taxas e Contribuições), necessitando das transferências voluntárias, de participação do Fundo de Participação dos Municípios

(FPM) e de repartição de receitas dos Estados, instituído pela Constituição.

Para contextualizar essa realidade, antes da Constituição de 1988, estudos de entidades municipalistas apontavam que o Município detinha apenas 13% da arrecadação disponível. Após a nova Carta Magna, o Município passou a ter a quantia de 19% no montante da arrecadação nacional (REZENDE, 1998, p. 97).

A recente crise do FPM demonstra o quanto ainda os Municípios dependem das repartições de receitas.

Segundo dados fornecidos pela CNM, o FPM de 2012 acumula desde o início do ano até outubro um total de R\$ 53,3 bilhões. Este valor é 2,81% menor, em termos reais, que o acumulado no mesmo período de 2011, e uma das maiores quedas dos últimos anos.¹⁰ O apelo por novas verbas, ou pela reposição do que já é de direito destes Entes públicos acaba sendo inerente, e é inevitável para impedir o crescimento dos problemas encontrados na administração.

Essa é uma constatação diária da realidade municipalista, carecendo este Ente federativo de uma estrutura ainda maior, haja vista suas responsabilidades assumidas e atribuídas pela Constituição Federal, uma vez que, ao conferir maior autonomia financeira, também impôs mais atribuições e encargos a serem executados.

2.4 Dos incentivos fiscais oferecidos pelos Estados

Os Entes públicos que podem conceder incentivos fiscais são, necessariamente, os que possuem capacidade legislativa para fornecer um conjunto de ações que visam a possibilitar o fomento de políticas públicas¹¹ de estímulos

10 , Disponível em: <http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21131:fpm-continua-em-queda-e-o-mes-de-outubro-fecha-com-pior-resultado-do-ano&catid=67:financas&Itemid=186>. Acesso em: 28 out. de 2012.

11 Para Duran, política pública é a busca explícita e racional de um objetivo graças à alocação adequada de meios onde a utilização razoável deve produzir consequências positivas (MORAND, 1999, p. 76.77).

para empresas privadas e são determinantes para atingir fins específicos, na tentativa de oportunizar novos empregos ou atrair novas empresas para o território em que se localizam, com propósito de oportunizar a diminuição de alíquotas ou a postergação de recolhimento de tributos, dentre outras ações que possam ser benéficas e que sirvam para o crescimento de determinado seguimento econômico ou empresarial de uma forma geral.

Segundo Kiyoshi Harada:

O incentivo Fiscal é um conceito da Ciência das Finanças. Situa-se no campo da extra fiscalidade e implica redução da receita pública de natureza compulsória ou a supressão de sua exigibilidade. É um instrumento do dirigismo econômico; visa desenvolver economicamente determinada região ou certo setor de atividade.¹²

Para Luís Fernando Rodrigues, os incentivos fiscais são estímulos criados para desenvolver e estimular, por meio de parcerias com a iniciativa privada, setores de interesse do País. Porém, não se pode confundir incentivo fiscal com incentivo financeiro, pois o primeiro é uma relação entre o fisco e o contribuinte, somada a uma renúncia fiscal de determinado tributo, enquanto o segundo é uma relação entre o poder público e a empresa ou o cidadão, sem renúncia fiscal (RODRIGUES, 2005, p. 10).

No Código Tributário Nacional, encontram-se alguns dispositivos que admitem que Entes públicos, dotados de personalidade jurídica pública,

Já Alexandre José Valadares Jordão afirma que "toda a política pública tem vinculação direta com a estratégia de implementação de ações governamentais, considerando o ambiente institucional e projetando os elementos da ação para o futuro. Assim, as políticas de horizonte temporal longo podem ser chamadas de políticas de Estados, enquanto aquelas de espectro temporal mais curto podem ser chamadas de políticas de governo. Nesse contexto, deve-se entender as políticas públicas como uma norma voltada ao direcionamento do presente no caminho de um futuro socialmente almejado e, muitas vezes, explicitado sob a forma de princípios constitucionais que expressam a ampliação dos direitos originários (individuais) na direção dos direitos transgeracionais" (JORDÃO. Cad. Fin. Públ., Brasília, n. 11, p. 29-57, dez. 2011.)

12 HARADA, , Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10645>. Acesso em: 29 out. de 2012.

desenvolvam mecanismos para administrar seus créditos tributários, permitindo que estes ofereçam benefícios e flexibilizem o recolhimento de tributos, ou até mesmo reduzam as alíquotas do imposto.

O mecanismo funciona de forma similar ao crédito particular, onde o credor negocia com o devedor a possibilidade de parcelar em mais vezes o débito, concede a postergação do pagamento, isenta sob certas condições e imposições, oferece empréstimo, dentre outras possibilidades, tendo, porém, de observar procedimentos próprios da administração pública, que deve atuar pautada pelo princípio da legalidade.

O primeiro deles que se encontra no rol dessas medidas é a moratória. Ela permite a prorrogação do prazo para pagamento do crédito tributário, com ou sem parcelamento. A moratória vem regradada pelos arts. 152 ao 154, do Código Tributário Nacional (CTN).

Essa regra possui amparo legal, além dos dispositivos já citados, no art. 97, inc. VI, do CTN, que determina que as hipóteses de extinção, suspensão e exclusão do crédito tributário será concedida mediante Lei específica.

A moratória pode ser concedida em caráter geral, mediante Lei do Ente tributante, para todos os contribuintes de seu território, ou de caráter individual, para empresas de determinado segmento. Ela deve atender ao cumprimento de certos requisitos, estipulados pelo Ente que conceder o benefício, sendo deferida mediante decisão administrativa, por autoridade competente para tal ato. A moratória é uma das formas de suspensão do crédito tributário (art. 151, inc. I, do CTN). Vale lembrar que esta figura jurídica é permitida nos casos de já existir o fato gerador do tributo, conforme as regras do CTN.

Outra figura jurídica possível de ser utilizada pelo Estado é a isenção, que é a dispensa legal do pagamento do tributo devido. A tese que prevaleceu no Poder Judiciário é de que a isenção não é causa de não incidência tributária, uma vez que os fatos geradores continuam a ocorrer, ocasionando as obrigações tributárias, sendo, contudo, causa de exclusão do crédito, não se efetuando a etapa do lançamento (ALEXANDRE, 2009, p. 468).

Nesse sentido, tem-se que o fato gerador da obrigação principal é a situação definida em Lei como necessária e suficiente para a sua ocorrência, segundo o art. 114 do CTN. A isenção não impede a ocorrência do fato gerador da obrigação, sendo apenas o contribuinte dispensado do recolhimento devido, uma vez que o fato gerador da obrigação tributária ocorre independente da dispensa de pagamento.

Leandro Paulsen explica que, com o rigor necessário, é importante distinguir o fato gerador da hipótese de incidência, pois esta segunda corresponde à previsão em lei, abstrata, da situação que implica a incidência da norma tributária. Já o fato gerador é a própria concretização da hipótese de incidência no plano fático, uma vez que, ao sofrer a incidência da norma, se gera obrigação tributária. A hipótese de incidência constitui o antecedente ou pressuposto da norma tributária impositiva (PAULSEN, 2009, p. 911).

Seguindo as hipóteses de extinção do crédito, o CTN, em seu art. 175, inc. II, possibilita a anistia. Essa figura permite o perdão das infrações à legislação tributária e das respectivas sanções. Ela não atinge o tributo em si, pois o perdão do tributo ocorre por meio da remissão (art. 172, do CTN). Ela pode ser aplicável tanto às infrações que já tenham ocorrido, infrações já lançadas, quanto às que ainda não foram apuradas pelo fisco (AMARO, 1998, p. 430).

A remissão, como forma de benefício, pode ser concedida de forma total ou parcial da dívida. Remissão significa perdão. Está estabelecida pelo art. 172 do CTN e só pode ser concedida por autoridade administrativa, por despacho fundamentado, devidamente autorizada por Lei específica do Ente tributante. A remissão não se confunde com a anistia, que é causa de exclusão do crédito tributário (arts. 175, II, e 180 a 182, do CTN). A remissão possui natureza de dispensa do crédito (MACHADO, 2009, p. 215-216).

Por outro lado, a possibilidade, também, de ocorrer a dação em pagamento pode até não ser considerada benefício fiscal, mas é uma alternativa para quitação do crédito fiscal. Nesse procedimento, o recolhimento do tributo pode ser abatido por meio do pagamento de uma prestação diversa da que é devida

pelo contribuinte e que, necessariamente, o código impõe que deva ocorrer por um bem imóvel. Assim, ao invés de recolher o tributo, o contribuinte acaba quitando a obrigação tributária por meio de determinado imóvel, conforme as regras do art. 156 do CTN. Essa é uma forma de extinção do crédito tributário.

Este instituto não dispensa as regras estabelecidas pelas normas de direito administrativo e necessita que as condições e as formas sejam estabelecidas em Lei do Ente tributante. A questão estaria voltada, portanto, ao que diz respeito ao preço do bem imóvel a ser recebido em pagamento, a fim de evitar o pagamento a menor de um tributo.

Assim, observa-se mais uma vez que, se o Estado receber o imposto por meio da dação em pagamento de determinado débito fiscal, oriundo do ICMS, abriria a possibilidade de o Município exigir a cota-parte que lhe é devida pela realização da transação, diante do quadro que se apresenta, uma vez que essa modalidade de pagamento extingue o débito tributário (MACHADO, 2009, p. 228).

2.5 O ICMS, os Estados e os Municípios

De acordo com a Constituição Federal, fulcro art. 158, IV, pertencem aos Municípios vinte e cinco por cento da arrecadação do ICMS, e os outros 75% pertencem ao do Estado.

A sistemática do repasse ocorre da seguinte forma: os Estados repassam a cota-parte de 25% por valor agregado dos valores oriundos dos Municípios em que ocorreram as circulações de mercadorias levando em consideração fatores, que cada Estado adota, como área do Município, número de propriedades rurais, produção agropecuária, evasão escolar, mortalidade infantil, gestão tributária e consórcio de saúde.

Assim, a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990 dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos,

pertencentes aos Municípios, e de forma específica fixa, segundo as regras constitucionais os seguintes critérios:

Art. 3º 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:

I – 3/4 (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – até 1/4 (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.¹³

O agir unilateral dos Estados na concessão de incentivos fiscais, privando os Municípios dos recursos do ICMS, viola, à toda evidência, o princípio do pacto federativo, encontrado nos art. 1º e 18 da Constituição Federal de 1988. Demonstrando o grau de sensível relevância de que se reveste o federalismo pátrio, tem-se que a forma federativa de Estado foi erigida ao *status* de cláusula pétrea da Constituição, nos termos do art. 60, § 4º, o qual preceitua que nenhuma emenda constitucional poderá ser proposta com a finalidade de abolir tal espécie de organização do Estado.

Seguindo mesmo diapasão, válido trazer os ensinamentos do professor Carrazza (2007, p. 143), o qual registra que:

13 Conforme o art. 3º da LC 63/1990 citada, o valor adicionado corresponde pela seguinte sistemática: § 1º O valor adicionado corresponderá, para cada Município: (Redação dada pela Lei Complementar 123, de 2006) I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; (Incluído pela Lei Complementar 123, de 2006) II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta. (Incluído pela Lei Complementar 123, de 2006).

inexiste hierarquia jurídica entre os entes federativos. Todos são pessoas jurídicas dotadas de plena capacidade política, enquanto atuam dentro de suas esferas de competência, constitucionalmente traçadas. Portanto, a harmonia deve presidir a convivência dos entes federativos (pessoas políticas).

Conforme se verificou, os Municípios têm direito à cota-parte do ICMS que os Estados deixaram de arrecadar em razão de concessão de benefícios fiscais concedidos sem aprovação do Confaz. Porém, os Estados não entregam aos Municípios aqueles valores, mas apenas 25% do ICMS efetivamente arrecadado. Veja-se que, neste ponto, não se discute a constitucionalidade da Lei que concede o benefício fiscal, mas a ausência de repasse dos valores a que o Município teria direito quando da concessão do benefício e que caberiam ao Ente municipal.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal vem revelando uníssona jurisprudência de que benefícios tributários concedidos unilateralmente pelos Estados-membro afrontam o princípio federativo, por incentivarem a chamada “Guerra Fiscal” (Cf. ADI 1.179/SP, Rel. min. Carlos Velloso, ADI 2.376/RJ, rel. min. Maurício Corrêa, ADI 2.377/MG, rel. min. Sepúlveda Pertence).

Por outro lado, os estudos criticam a concessão de incentivos fiscais sem que haja análise de critérios, além de que não deve ser somente este tipo de ação que permite a instalação de novas empresas nos Estados e seus Municípios.

A análise de Peter & Fischer (2004, p. 32) mostra que, por exemplo, os Estados Unidos tiveram um impacto positivo em somente de 10% dos casos de concessão de incentivos, e nos 90% restantes não houve retorno algum dos incentivos concedidos às empresas. Isso porque os incentivos não representavam muito no custo total das empresas, formando uma porcentagem pequena dos custos totais.

Nesse sentido, verifica-se que o ICMS representa apenas uma pequena parcela dos custos havidos com revenda de mercadorias, e que isso não significa tanto no impacto decorrente de operação, que varia em torno de 2% a 5% de de-

terminado produto ou mercadoria comercializado (RODRIGUES, 2005, p. 27).

Para que ocorresse maior impacto (retorno financeiro) com os incentivos de impostos, seria necessário o deferimento de benefício nos tributos de todos os Entes da Federação (União, Estados Distrito Federal e Municípios), a fim de permitir concessão de benefícios conjuntos, para possibilitar que os impostos tivessem uma diminuição considerável nos custos e nas despesas das empresas como um todo. Esse conjunto teria como primazia uma tabela de diminuição de alíquotas ou isenções nos tributos de IR, IPI, ICMS, ITCMD, IPVA, IPTU, ISS E ITBI.

Mesmo que esse objetivo fosse concretizado, observa-se que, no conjunto desses tributos, os Municípios sairiam mais uma vez prejudicados, tendo em vista o repasse a menor nos valores arrecadados com Imposto sobre produtos Industrializados (IPI), Imposto de Renda (IR) e o ICMS, que integram o Fundo Constitucional de participação dos Municípios (art. 158, IV, e 159, inc. I, “b”, da Constituição Federal).

3. Metodologia de pesquisa

Para o desenvolvimento do presente trabalho, recorreu-se ao método da pesquisa bibliográfica, por meio da qual realizou-se busca em livros doutrinários de leitura corrente, jurisprudência dos Tribunais Superiores e artigos para a verificação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis à solução do problema suscitado. Optou-se pelo método qualitativo de pesquisa, com análise das normas e das regras jurídicas em vigor.

Como parte complementar à metodologia de pesquisa, buscou-se como forma de subsidiar a metodologia principal, a verificação pelo método quantitativo dos impactos que os incentivos fiscais e as reduções de alíquotas causam aos Municípios, sem a compensação da cota-parte dos 25% assegurados pelo texto constitucional.

As pesquisas foram coletadas durante o período de 2012, junto à Confederação Nacional de Municípios, que projetou a análise da renúncia fiscal para todo o corrente ano e realizou estudos nas Leis Orçamentárias de 20 (vinte) Estados da Federação, com a avaliação de volume da arrecadação e das leis orçamentárias, que prevêm as renúncias fiscais do ICMS. Por outro lado, ficou prejudicada a análise de todo o Estados-Membro da Federação, tendo em vista que os acessos aos dados coletados pela Confederação foram somente das seguintes unidades da Federação: São Paulo; Goiás; Rio Grande do Sul; Santa Catarina; Amazonas; Paraná; Minas Gerais; Rio de Janeiro; Bahia; Pernambuco; Distrito Federal; Mato Grosso do Sul; Mato Grosso; Espírito Santo; Pará; Paraíba; Maranhão; Rio Grande do Norte; e Piauí. Assim, não foi possível coletar informações dos seguintes Estados: Rondônia; Ceará; Sergipe; Acre; Roraima; e Amapá, pois estes não publicaram as estimativas em Leis Orçamentárias ou não havia previsão de incentivos fiscais em suas Leis.

4. Análise dos dados

4.1 Da lacuna na legislação vigente

Em relação à legislação, não há nenhum dispositivo que apontasse de forma precisa que os Estados devam compensar os Municípios, quando estes proporcionarem incentivos fiscais no ICMS aos contribuintes beneficiários. Outrossim, verificou-se na Constituição Federal de 1988 que não há nenhuma determinação para que este procedimento ocorra.

Isso porque o interesse para findar a guerra fiscal é muito maior do que avaliar as perdas dos Municípios em relação aos incentivos concedidos pelos Estados. Cabe mencionar que existem dois projetos de Leis Complementares tramitando no Congresso Nacional para alterar o *quorum* de deliberação do Confaz. Essa tentativa é no sentido de suprimir a “guerra fiscal” entre os Estados e permitir, assim, a “competição fiscal lícita”. Trata-se do PLS-C (projeto de

Lei Complementar do Senado) 240/2006 de autoria do senador Flexa Ribeiro, o qual encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para análise. O segundo, que foi iniciado na Câmara dos Deputados, está chancelado sob o nº 85/2011 (Projeto de Lei de iniciativa Popular – PLP). Contudo, nenhum destes trata sobre a compensação financeira aos Municípios das perdas no ICMS.

Conforme Parecer 371 e 372, (p. 48), emitido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal no Projeto de Resolução do Senado 72/2010, houve a realização de reunião no dia 9 de agosto de 2011, com representantes de vinte Estados (incluindo o Distrito Federal), onde estes firmaram a “Carta de Brasília” com o objetivo de “tornar público o público o consenso construído sobre temas que consideram fundamentais para que tenhamos um desenvolvimento econômico e social equilibrado para toda a sociedade brasileira”. Uma das principais questões levantadas na reunião foi a de definir o *quorum* de 3/5 (três quintos) no Conselho Nacional de Políticas Fazendárias (Confaz) para a deliberação de concessão e revogação, parcial ou total, dos incentivos fiscais propostos por Estados e pelo Distrito Federal.

Nota-se que, em nenhum momento, existe debate sobre a compensação da cota-parte devida ao Município no produto da arrecadação do ICMS.

Uma das causas da falta de propositura sobre esse tema pode ser motivada por inexistir representação Municipalista no Confaz. Essa possibilidade seria de extremo interesse dos Municípios, no sentido de contribuir com as deliberações e imposições dentro do Conselho. Traria, também, mais legitimidade ao Confaz para possibilitar que Estados concedam benefícios fiscais com a participação dos Municípios.

Nesse sentido, a legislação é omissa e tem apenas a letra fria da Constituição Federação, por meio do art. 158, inc. IV, de que os Municípios possuem direito a 25% da arrecadação do ICMS.

4.2 Da doutrina à reposição da cota-parte do ICMS

Na doutrina, os trabalhos ainda são escassos e pouco debatidos. Da revisão da literatura, observou-se que a extração de alguns autores são de pequenas manifestações, no sentido de algum trabalho específico sobre o tema. Deixando, assim, a desejar sobre o tema em questão.

Um exemplo do trabalho realizado de pesquisa é a cartilha elaborada pela Confederação Nacional de Municípios, que apontou alguns estudos sobre o tema e concluiu pela incoerência nas regras de repartição de receitas.

Segundo esta cartilha, as regras atuais não estão em consonância com um critério justo de repartição de receita, utilizando para exemplificar o seguinte caso:

Uma montadora de automóveis que se instala em determinado Município recebe o direito do Estado de não pagar imposto por 10 anos. Quando a fábrica começar a produzir, o valor adicionado referente à sua produção vai inflar a cota-parte de ICMS do Município em que está instalado. Como a soma das cotas-partes é sempre de 100%, isso significa que os demais Municípios do Estado verão sua participação no bolo encolher sem que o bolo tenha aumentado, porque a fábrica está liberada de pagar ICMS (CNM, p. 36).

Para melhor elucidar o exemplo, e para verificar a gravidade deste tipo de operação ao Município, verifica-se que os demais Municípios terão uma diminuição dos valores em sua arrecadação, pois, com a isenção de ICMS, não são computados os valores que deveriam entrar como cota-parte devida aos demais Municípios, uma vez que o valor agregado (100%) destina-se somente ao Município em que está instalada a empresa.

Por outro lado, houve a localização de uma obra intitulada sobre o tema “*Vinculação, pelo Município, das cotas do ICMS para garantia de ope-*

rações de crédito: efeitos”, de autoria de Kiuoshi Harada, por repertório jurisprudência, nº 3, em fevereiro de 1997.

Alega o autor citado que:

No imposto de receita partilhada há, necessariamente, mais de um titular, pelo que cabe à entidade contemplada com o poder impositivo restituir e não repassar a parcela pertencente à outra entidade política. O imposto já nasce, por expressa determinação do Texto Magno, com dois titulares no que tange ao produto de sua arrecadação.

O fato de o Estado-membro deter a competência tributária em relação ao ICMS não lhe confere superioridade hierárquica em relação ao município no que tange à participação de cada entidade no produto de arrecadação desse imposto. A Carta Política já partilhou o produto de arrecadação desse imposto na proporção de 75% para o Estado-membro, e 25% para os Municípios, prescrevendo no parágrafo único do art. 158 os critérios para creditar as parcelas cabentes às comunas.

Considerando que os Municípios, enquanto entidades componentes da Federação, têm a prerrogativa firmada em solo constitucional de autogestão, em virtude do que a Constituição destinou para a consecução de tal escopo, verifica-se que ausência de repasse do percentual que incidiria sobre o montante objeto de incentivo tributário resulta em verdadeira ofensa à autonomia financeira municipal. Isso porque, por compromisso exclusivo e unilateralmente assumido pelo Estado quando da concessão de benefícios fiscais, deixa de perceber receitas no ICMS e, conseqüentemente, afeta o erário municipal, acarretando direta interferência estadual diante do custeio dos Municípios.

4.3 A jurisprudência e a reposição dos valores aos Municípios

Da análise da bibliografia coletada, observa-se que na doutrina não existem muitos estudos específicos sobre o tema, deixando a desejar no quesito

de compensação da cota-parte do ICMS aos Municípios, quando de incentivos fiscais proporcionados pelos Estados.

Tramitaram perante o Poder Judiciário algumas demandas judiciais de Municípios que, inconformados com a redução no repasse do ICMS, questionaram os incentivos fiscais, obtendo êxito em suas ações, a exemplo do processo Recurso Extraordinário – RE 703352/AL, de relatoria do ministro Joaquim Barbosa, julgado em 21/9/2012, pelo STF.

Verifica-se que, na jurisprudência, o tema possui maior abordagem, existindo decisões nos Tribunais Superiores relativas à matéria, inclusive a projeção da Súmula Vinculante 31, que ainda está em fase construção dentro do STF, por meio do Projeto do Súmula Vinculante (PSV) 41, e que determina a inconstitucionalidade de Lei Estadual que concede benefícios fiscais sem a compensação aos Municípios no produto da arrecadação do ICMS.

Outro exemplo do tema na jurisprudência foi a do caso do Estado de Santa Catarina. Na ocasião, houve a postergação de recolhimento do ICMS, como a concessão de benefício realizado pelo Estado, por meio da Lei 11.345, de 17 de janeiro de 2000, regulamentado pelo Decreto 1.490, de 14 de julho de 2000, que instituiu o Programa de desenvolvimento da empresa catarinense (Prodec) e criou um mecanismo de desenvolvimento socioeconômico para empresas instaladas no Estado de Santa Catarina, o qual contemplava as seguintes possibilidades: i) o financiamento por meio de instituição financeira oficial; ou ii) a postergação do recolhimento do ICMS.

Com isso, as empresas adiavam o recolhimento do imposto, e os Municípios deixavam de receber os valores devidos pelo fato gerador do tributo com a de circulação de mercadorias em seus territórios.

Diante do quadro que se apresentou, muitos Municípios do Estado de Santa Catarina ingressaram judicialmente para reclamar da sistemática de repasse do ICMS neste caso, bem como dos valores que deveriam ser creditados aos Municípios, e a ação foi escoar no Supremo Tribunal Federal, que, em decisão sob o rito da repercussão geral (modalidade que orienta a jurisprudên-

cia para os demais casos desta natureza), deu vitória à tese municipalista para que o Estado integralizasse a cota-parte devida ao Município (Recurso Extraordinário 572.762-9).

Nesse caso, os ministros que integravam a sessão de julgamento do plenário concluíram que o Estado não podia conceder benefício fiscal sem compensar os Municípios pelas perdas no produto da arrecadação do ICMS.

Na oportunidade, o ministro relator Ricardo Lewandowski ressaltou a autonomia municipalista em relação à sua arrecadação e concluiu o seguinte:

Tenho para mim – ao reconhecer que existe, em favor da autonomia municipal, uma “garantia institucional do mínimo intangível” (Paulo Bonavides, Curso de Direito Constitucional p. 320/322, item nº 7, ed. 12., 2002, Malheiros) – que o artigo 29 da Constituição não autoriza a utilização de recurso hermenêuticos cujo emprego possa importar em grave vulneração à autonomia constitucional dos Municípios, especialmente se se (sic) considerar que a Constituição da República criou, em benefício das pessoas municipais, um espaço mínimo de liberdade decisória que não pode ser afetado, nem comprometido, em seu concreto exercício, por ingerências normativas de outras entidades estatais, como sucederia, na espécie, se acolhida a inadmissível pretensão ora deduzida pelo Estado de Santa Catarina.

Concluo o meu voto, Senhor Presidente, reconhecendo que a repartição constitucional de receitas tributárias qualifica-se como um instrumento necessário e essencial à preservação da integridade da autônoma do Município, compreendida esta em sua dimensão e projeção financeiras.

Já o ministro Gilmar Mendes votou no seguinte sentido:

Registro a importância deste julgado. Trata-se de um pronunciamento que o Tribunal faz numa matéria técnica de distribuição de receita, mas que enfatiza a importância da autonomia mu-

nicipal naquilo que ela tem de substancial, que é a autonomia financeira a partir desta rede, desta tessitura concebida pelo texto constitucional no modelo de repasse ou distribuição de participação.

De modo que eu louvo enfaticamente também o voto pronunciado por Sua Excelência o eminente relator.

Corroborando a tese ora levantada, o STF está em fase de elaboração de um Projeto de Súmula Vinculante, chancelado sob o nº 41, que trata de aprovação da Súmula Vinculante 30 e que possui a seguinte redação: “É inconstitucional lei estadual que, a título de incentivo fiscal, retém parcela do ICMS pertencente aos municípios”.

O projeto de súmula estava sendo votado quando houve suspensão da votação por intervenção do ministro Dias Toffoli. Segundo informações da agência do STF, o referido ministro levantou questão de ordem na sessão de votação do PSV e verificou que existem casos na Corte envolvendo outra situação, que não especificamente o incentivo fiscal, mas a dação em pagamento por exemplo.

Assim, o PSV 41 está suspenso por questão de ordem manifestada pelo ministro Dias Toffoli e está concluso ao ministro relator Ricardo Lewandowski. A súmula visa a impedir que os Estados concedam incentivos fiscais sem compensar a cota-parte que pertence aos Municípios.

Nota-se que a matéria é ampla e permite a reivindicação de compensação ou reposição de qualquer incentivo fiscal promovido no ICMS, bem como também de outra situação que não era incentivo fiscal, mas a dação em pagamento, quando um contribuinte deve um tributo, no caso o ICMS, e realiza a quitação do imposto por meio de um bem imóvel, segundo as regras permitidas pelo art. 156, inc. IX, do Código Tributário Nacional.

Por outro lado, a aprovação da referida súmula colocaria uma “pá de cal” em torno do assunto e beneficiaria os Entes municipais, que são os mais prejudicados pelos incentivos concedidos pelos Estados, uma vez que os valores

renunciados ou postergados afetam as finanças municipalistas.

Com isso, os incentivos concedidos pelos Estados, muitas vezes de forma ilegal, causam verdadeiras “crises financeiras” nos Municípios. Segundo o autor do PSV, ministro Ricardo Lewandowski:

Muitas vezes, o estado institui lei de incentivo fiscal, dando benefício no ICMS a certa empresa para que ela se instale em determinada região de seu território e, com base nesta lei e a pretexto disso, retém parcela do ICMS devida ao município que recebe a indústria sob o argumento de que ele já está sendo beneficiado com o aumento de arrecadação por esse fato.

Nota-se que, pela revisão da literatura, a própria Constituição Federal determina que o ICMS tenha dois titulares no que se refere ao seu produto de arrecadação. Assim, também é a conclusão do STF, instância máxima para interpretar a Constituição, que, ao julgar o Recurso Extraordinário-RE 572.762/SC (já citado), de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela participação do Município no produto de arrecadação, conforme citado no Informativo 511, do STF, de junho de 2008, assim transcrito:

ICMS: Repasse aos Municípios e Incentivos Fiscais – 2
No que respeita à titularidade dos impostos compartilhados, esclareceu-se que o tributo já nasce, por expressa determinação constitucional, com dois titulares no que tange ao produto de sua arrecadação, e que o fato de o Estado-membro possuir competência tributária em relação ao ICMS não lhe confere superioridade hierárquica relativamente ao Município quanto à participação de cada entidade no produto de arrecadação desse imposto. Afastou-se, ademais, a alegação de que o direito do Município estaria condicionado ao efetivo ingresso do tributo no erário estadual, haja vista que somente nesse momento é que passaria a existir como receita pública. Após salientar que receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência

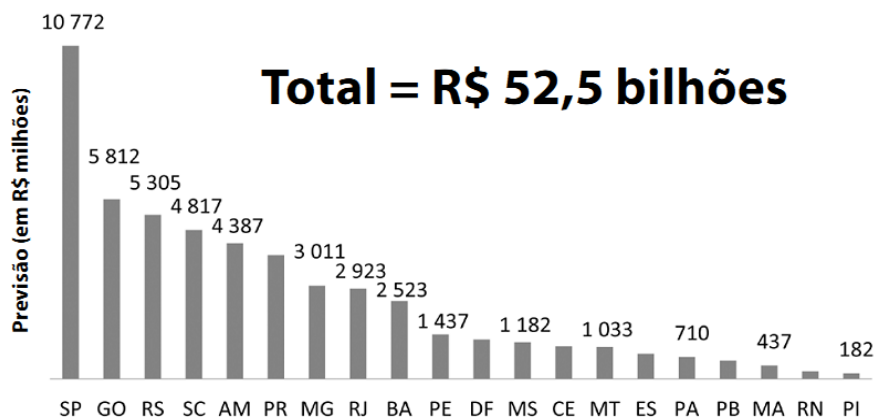
no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo, concluiu-se que a parcela do ICMS prevista no art. 158, IV, da CF, embora arrecadada pelo Estado, integra de pleno direito o patrimônio do Município, não podendo o ente maior dela dispor ao seu arbítrio, sob pena de grave ofensa ao pacto federativo, sanável mediante o emprego do instituto da intervenção federal (CF, art. 34, V, b). Por fim, entendeu-se que a lei em questão ainda viola o disposto no art. 155, § 2º, “g”, da CF. Precedentes citados: ADI 2405 MC/RS (DJU de 17/2/2006); ADI 1.179/SP (DJU de 19/12/2002); ADI 2.376 MC/RJ (DJU, de 4/5/2001); ADI 2.377 MC/MG (DJU de 7/11/2003).

Com isso, não se apresenta razoável que o Estado conceda benefício sem compensar ou repor os valores que são assegurados aos Municípios pela Constituição Federal, segundo o art. 158, inc. IV, e que atualmente tem por interpretação do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, que os Estados devem compensar os Municípios quando estes proporcionarem incentivos fiscais.

4.4 Dos danos financeiros causados aos Municípios pelos incentivos fiscais concedidos pelos Estados no ICMS

Neste estudo realizado, verificou-se que a renúncia fiscal do ICMS, projetadas para todo o ano 2012, é de 52,5 bilhões do ICMS, sendo o Estado de São Paulo o recordista de incentivos fiscais, com 10,772 bilhões; seguido do Estado de Goiás, com 5,812 bilhões; e Rio Grande do Sul, com 5,812 bilhões. Já o Estado do Piauí é o que menos proporciona incentivos fiscais, com 182 bilhões, conforme gráfico abaixo.

GRÁFICO 1 – RENÚNCIA FISCAL



(*) Valores de Ceará e Paraná estimados com base em séries históricas, porque Estados não apresentam suas estimativas na LDO.

Fonte: Dados disponíveis em CNM – ICMS e guerra fiscal. Brasília: CNM, 2012, p. 24.

Segundo os números levantados, se for aplicado o percentual de 25% a que os Municípios teriam direito sobre os valores da renúncia fiscal (52,5 bilhões), pode-se constatar que os Municípios deixarão de receber, no total, a média de 13,125 bilhões a que constitucionalmente possuem direito, para o ano de 2012.

Por amostragem, tendo como exemplo o Estado de São Paulo, considerando o percentual devido aos Municípios, pode-se verificar que, no corrente ano, os Entes públicos, daquela unidade da Federação, deixarão de receber, no produto de arrecadação do ICMS, a quantia de 2,693 bilhões.

O impacto desses valores afetam as finanças municipais de forma considerável, uma vez que os Municípios deixam de receber o que lhes são devidos em suas arrecadações, deixando de utilizar estes valores nos programas da administração e custeio das obrigações assumidas no plano de governo.

Esse estudo baseou-se em relação ao ano de 2012, sem contar as renúncias fiscais ocorridas em anos anteriores, as quais causaram, igualmente, a

diminuição no repasse da cota-parte no produto da arrecadação do ICMS devida aos Municípios.

5. Conclusão

Com base nos dados da pesquisa, inferiu-se que o objetivo geral foi atingido de forma satisfatória, uma vez que se comprovou, por meio da bibliografia pesquisada, que os Estados devem compensar os Municípios quando da concessão de benefícios fiscais e que são inconstitucionais esses tipos de Leis.

Em relação aos objetivos específicos, constata-se que as concessões de incentivos fiscais oferecidas pelos Estados causam infringência ao pacto federativo e à autonomia dos Municípios, impactando e prejudicando as finanças dos Municípios.

A revisão da literatura demonstra que o ICMS, imposto de competência do Estado, deve observar os valores destinados aos Municípios. Caso os Estados pretendam conceder benefícios fiscais, além da necessidade de aprovação das propostas por deliberação no Confaz, também devem compensar os Municípios pelas perdas da cota-parte assegurada pela Constituição Federal.

Consoante à interpretação dada pelo STF, os Municípios e os Estados são titulares, em conjunto, do ICMS, no que diz respeito ao produto de sua arrecadação. Essa conclusão legitima ao Município a exigência de repasse de forma integral dos 25% do que lhe é devido, sem deduções, exclusões ou redução desse tributo.

Verifica-se que os Municípios, Entes políticos da Federação dotados de personalidade jurídica própria e com autonomia outorgada pela Carta Magna, perdem em suas arrecadações devido aos incentivos fiscais concedidos pelos Estados, prejudicando, assim, seus orçamentos e seus planos para administrar de forma concreta os projetos apresentados à sociedade, além de impedir que cumpram suas obrigações constitucionais, no que diz respeito aos serviços públicos.

Esse tipo de concessão de benefício pelos Estados, sem a compensa-

ção devida aos Municípios dos territórios em que se ofereceu o incentivo, pode gerar demandas judiciais. Inclusive, alguns já ingressaram judicialmente para reivindicar a sua cota-parte do ICMS, obtendo decisões favoráveis.

A fim de uniformizar a jurisprudência, existe um Projeto de Súmula Vinculante (nº 41) no Supremo Tribunal Federal, que visa a aprovar a Súmula Vinculante 30, para declarar inconstitucional Lei estadual que conceda incentivo fiscal sem compensar a perda da cota-parte dos Municípios.

Há lacuna na atual legislação, que deixa de tratar de forma precisa o tema em questão, restando ao Poder Judiciário interpretar de que maneira essa sistemática de reposição, ou compensação, poderia ser procedida aos Entes que possuem direito constitucional sobre as verbas do ICMS.

Por meio dos estudos realizados, observou-se que os Estados alteram a base de cálculo quando da criação de fundos para incentivos fiscais, infringindo a Constituição Federal, reduzindo alíquotas quando da criação de Fundos de incentivos fiscais, por meio da sistemática de valores de entrada e saída desses Fundos, com modificações na base de cálculo e alíquotas do ICMS, diminuindo, assim, o produto da arrecadação devida.

Constatou-se, em consonância com o voto do ministro relator Ricardo Lewandowski, quando do julgamento em plenário do RE 572.72/SC, que os Estados fazem “cortesia com o chapéu alheio”.

Por fim, para que houvesse maior legitimidade aos incentivos fiscais oferecidos pelos Estados, e devido à titularidade do Município em conjunto no produto de arrecadação do ICMS, reconhecida, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal, e além das normas já existentes, seria razoável possibilitar que os Municípios pudessem participar das deliberações nas decisões destes incentivos fiscais, opinando sobre formas, prazos, condições e procedimentos a serem estabelecidos e concedidos aos contribuintes. Uma alternativa seria oportunizar assentos ao Município no Confaz, onde são realizadas as tomadas decisões no que diz respeito ao ICMS. Isso traria, inclusive, mais legitimidade nas aprova-

ções do Conselho referente às Leis que concedem os incentivos fiscais.

Assim, dentre os assuntos abordados que podem ter mais abrangência de estudos, existem possibilidades de novas pesquisas sobre todo o tema em questão, especialmente no que diz respeito sobre a forma de partição dos Municípios nas deliberações de Leis Estaduais que proporcionam benefícios fiscais.

Referências

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo/SP: Editora Saraiva, 1998.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6ª ed. São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

_____. *Código Tributário Nacional*. Lei 5.172, de 1966.

_____. Lei Complementar 87, de 1996. *Lei Kandir*.

CALIENDO, PAULO. O Poder Local na construção de uma nova realidade/ Confederação Nacional de Municípios: a Concentração Tributária da União e o Financiamento das Políticas Públicas. *Revista Jurídica da CNM*. Brasília: CNM, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. CNM em: *ICMS e Guerra Fiscal*. Brasília: CNM, 2012.

_____. Disponível em:

<http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21131:fpm-continua-em-queda-e-o-mes-de-outubro-fecha-com-pior-resultado-do-ano&catid=67:financas&Itemid=186>. Acesso em: 26 out. de 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24

ed. Rio de Janeiro: Editora Lumin Juris, 2011.

HARADA, Kiyoshi. “Vinculação, pelo Município, das cotas do ICMS para garantia de operações de crédito: efeitos”. *Repertório jurisprudência*, n. 3, em fevereiro de 1997.

_____. Incentivos Fiscais. Limitações Constitucionais e Legais. Disponível em: www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10645>. Acesso em: 29 out. de 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 30ª ed. São Paulo/SP: Editora Malheiros, 2009.

MANUAL de incentivos fiscais. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Para investimentos Sociais, Desportivos e Culturais. Comissão de estudos de responsabilidade social do CRCRS, Porto Alegre/RS, 2012.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário. Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda., 2009.

PETERS, A. e FISHER, P. The Failures of economics development incentives. *Journal of American Planning Association*. Chicago: Vol. 70, n. 1; p. 11, 2004.

PERIÓDICO. *Caderno de Finanças Públicas*. Escola de Administração Fazendária – Ministério da Fazenda, n. 11, Brasília, dez. 2011.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquematizado*. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

REZENDE, João Batista de. *A Reforma Política Tributária*. Londrina: Jornal de Londrina, 1998.

REVISTA. Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. *Caso FORD: Em Defesa do Interesse Público*. v. 25 – Edição Especial, Porto Alegre, 2002.

VEDANA, Celso. *Federalismo: Autonomia Tributária Formal dos Municípios*. Florianópolis: Habitus, 2002.

RODRIGUES, Luiz Fernando Rocha. *Incentivos Fiscais, uma reflexão sobre a baixa utilização em projetos socioculturais*, 2005, publicado em Cereja teses e dissertações. Disponível em:

<http://www.cereja.org.br/site/_shared%5CFiles%5Ccer_tesesDissertacoesTccs%5Canx%5C20100408131727_IF_luizfernandorrodrigues.pdf>. Acessado em: 13 out. de 2012.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra. Nogueira, José Ricardo. BARBOSA, Ana Luiza de Holanda. *Teoria da Tributação Ótima*. Disponível em: <http://www.ufpe.br/decon/sitedecon/visao/professor/arquivos/acervo/44/Elsevier_cap__tributacao_otima_2005.pdf>. Acesso em: 26 out. de 2012.

SMITH, Adam. *A riqueza das Nações: uma biografia*/P. J. O'Rourke; tradução, Roberto Franco Valente. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008. Tradução autorizada da primeira edição inglesa, publicada em 2007 por Atlantic Books, um selo de Grove Atlantic Ltd., de Londres, Inglaterra.

VEJA, Revista. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/icms-e-o-tributo-que-mais-pesa-no-bolso-do-brasileiro>>. Acesso: em 26 out. de 2012.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O IMPACTO DO GOVERNO ELETRÔNICO

James Batista Vieira¹

Ricardo Wahrendorff Caldas²

RESUMO: Esta pesquisa tem como objetivo analisar o impacto dos mecanismos de governo eletrônico sobre a ocorrência de improbidades na administração pública municipal brasileira. Trata-se de um estudo exploratório, orientado para variáveis, baseado em uma amostra representativa de Municípios brasileiros. Os resultados evidenciam a associação negativa existente entre essas variáveis, corroborando a importância de aperfeiçoar a transparência pública como instrumento indispensável de combate à corrupção no Brasil.

Palavras-chave: Corrupção. Governo eletrônico. Transparência. Municípios.

1 Doutor em Ciência Política. Professor do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DTG/UFPB). *E-mail:* jamesvieira@unb.br.

2 Doutor em Ciência Política. Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB). *E-mail:* ricardocaldas@uol.com.br.

1. Introdução

Esta pesquisa tem como objetivo descrever o comportamento das improbidades no setor público municipal brasileiro e verificar a sua associação com a qualidade dos mecanismos de governo eletrônico. Em geral, a ocorrência das improbidades é simplesmente denominada de “corrupção” e entendida como o abuso do poder público pelo interesse privado. Nesta pesquisa, porém, entenderemos que o agente público probo é aquele que age de acordo com a moralidade, a boa-fé e a lealdade (MEIRELLES, 2007). É aquele que se atém ao que a lei determina e, tanto nestes, quanto nos atos discricionários, se pauta pelos valores da honestidade. Por isso, ao invés de fazer uso dessa definição controversa de corrupção, serão as improbidades entendidas aqui como a má gestão e o desvio da função pública, tanto pela ineficiência quanto pela inidoneidade do administrador, contrariando os imperativos éticos da administração e afetando negativamente o bem-estar social, que serão o objeto de análise³ (FAUSTINO, 2008, p. 19).

Além disso, vale ressaltar que o estudo empírico da corrupção sempre foi prejudicado pela ausência de dados objetivos, uma condição que obrigou muitos pesquisadores a estudar o fenômeno a partir de dados baseados na percepção subjetiva e na *expertise* de especialistas ou empresários – uma estratégia bastante controversa, pois simplesmente presume a existência de uma correlação destes índices com os níveis reais de corrupção (LAMBSDORFF, 2006, p. 3). Nesta pesquisa, essa dificuldade metodológica foi superada, pois a análise dos resultados do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União permite, por primeira vez, gerar estatísticas

3 No âmbito da legislação infraconstitucional, o Decreto 6.029/2007 (institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal) e o Decreto 1.171/1994 (aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal) tratam diretamente do princípio da moralidade administrativa e disciplinam que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente “entre o legal e o ilegal”, mas, principalmente, entre o honesto e o desonesto, consoante às regras contidas no art. 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1989; 1994; 2007a).

confiáveis sobre a quantidade e a qualidade das improbidades cometidas na administração pública municipal brasileira no que tange à aplicação dos recursos públicos federais. Assim, fazendo uso dessas informações, gerou-se um banco de dados com mais de 67 mil registros de ocorrência de improbidade, em 840 Municípios brasileiros, classificadas pelos auditores da Controladoria-Geral da União, segundo a gravidade de seus efeitos nocivos sobre o bom funcionamento da administração pública e dos programas governamentais.

Além da melhor qualidade dos dados sobre as improbidades, a seleção aleatória dos Municípios brasileiros a serem auditados por esse órgão de controle interno permite a geração de estatísticas mais confiáveis, pois elimina os principais vieses da amostra, favorecendo o estudo inferencial. Isso permitiu que fosse realizada uma análise estatística exploratória sobre o impacto da transparência pública municipal, mensurada pela qualidade dos mecanismos de governo eletrônico das prefeituras, e a ocorrência das improbidades na administração pública municipal que, por primeira vez, permitisse a inferência representativa para o conjunto dos Municípios brasileiros.

Com esse intuito, serão apresentados: a descrição do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União, cujos resultados serão objeto de estudo; o detalhamento dos aspectos metodológicos da amostra de Municípios; a discussão do papel do governo eletrônico como instrumento de promoção da transparência pública (descrevendo o grau de seu desenvolvimento nos Municípios brasileiros); os resultados dos testes de associação estatística que evidenciam empiricamente a hipótese de que a qualidade dos mecanismos de governo eletrônico é um fator significativo na redução da ocorrência de improbidades nos Municípios brasileiros; e, na conclusão, serão discutidas as principais considerações da pesquisa e suas implicações para a prevenção e o combate às improbidades na administração pública municipal brasileira.

2. O Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União

O Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos (PFSP) é uma das iniciativas da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão da Presidência da República, criada pela Medida Provisória 2.143-31, de 2 de abril de 2001 (BRASIL, 2001). A esse órgão cabe assistir ao presidente da República nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública e à ouvidoria. A atividade de controle interno é uma responsabilidade do governo federal, expressa pelo art. 74 da Constituição Federal, e, a partir de 1994, foi centralizada na Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 1988). Essas atribuições estão expressamente definidas na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003).

TABELA 1 – FICHA TÉCNICA DO PROGRAMA

Ano de Criação	2003
Sorteios Realizados (até 2010)	33
Municípios Auditados (1º ao 33º)	1.871 (33,62% do total)
Recursos Auditados	Aprox. R\$ 14 bilhões

Fonte: CGU, 2011; IBGE, 2011.

2.1 Os principais processos

A escolha dos Municípios a serem auditados é aleatória, realizada por meio do mecanismo de sorteio da Caixa Econômica Federal para as loterias, assegurando a transparência no processo de seleção. No primeiro sorteio, foram auditados 5 Municípios, no segundo, 26; do terceiro ao nono, foram auditados 50. A partir do 10º sorteio, são auditados 60 Municípios. O programa fiscaliza aqueles com até 500 mil habitantes – esta população abarca 99,3% dos Municí-

pios brasileiros (IBGE, 2011). Em Municípios pequenos (até 20 mil habitantes), são analisados os recursos federais investidos em todas as áreas programáticas do governo; nos de médio porte (entre 20 e 500 mil habitantes), são analisadas as áreas de educação, assistência social e saúde, além de duas outras selecionadas em cada sorteio (CGU, 2006).

Durante a fase de preparação da auditoria, após o sorteio, todas as informações referentes aos repasses de verbas federais aplicadas no Município; além de informações sobre os convênios firmados, as denúncias feitas e as suspeitas de irregularidades apontadas pela mídia ou pela população são reunidas para análise. Em média, as ações de fiscalização perduram uma semana em que serão analisados os recursos repassados nos dois últimos exercícios financeiros. Durante o período da auditoria, os analistas de finanças e controle da Controladoria-Geral da União realizam o exame de convênios, as licitações, as notas fiscais de compras, a inspeção física das obras, verificam o funcionamento dos conselhos municipais, realizam entrevistas junto ao público beneficiário de alguns programas de governo, dentre outras ações (CGU, 2006).

O principal produto deste programa é o “relatório de fiscalização”, que sintetiza os resultados da auditoria nos Municípios fiscalizados. Nesse documento, estão descritos todos os comentários, as notas informativas e as falhas verificadas, ao qual é dada ampla divulgação no endereço eletrônico da Controladoria-Geral da União (2011). Além disso, são expedidos ofícios, com os resultados da fiscalização, diretamente às prefeituras municipais, às Câmaras de Vereadores e às Promotorias de Justiça dos Municípios auditados; aos Ministérios, ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, dentre outros possíveis interessados.

2.2 A relevância das informações de auditoria

A análise da corrupção incorre em dois grandes desafios metodológicos: a conceitualização e a mensuração. A complexidade do fenômeno, associada

à sua natureza sigilosa, impõe sérios obstáculos ao seu estudo (JOHNSTON, 1996). Por isso, em geral, os dados são baseados na percepção subjetiva e na expertise, cuja utilização presume a existência de uma associação desses índices com os níveis reais de corrupção⁴ (LAMBSDORFF, 2006, p. 3).

As informações extraídas dos relatórios de fiscalização são importantes, pois oferecem uma excepcional alternativa para mensurar objetivamente os casos de corrupção e as demais improbidades na aplicação dos recursos públicos federais nos Municípios, em âmbito nacional. Ou seja, supera, em grande parte, as dificuldades impostas pelos indicadores subjetivos, baseados na percepção.

A fiscalização por meio do sorteio dos Municípios, por sua vez, permite uma seleção aleatória de casos, contribuindo para afastar os principais vieses da amostra. Esse aspecto inovador permite o teste de proposições empíricas com base nas técnicas estatísticas – extremamente útil para realizar inferências de natureza descritiva, testar hipóteses e gerar previsões, por meio de modelos de associação entre variáveis. Porém, vale ressaltar a análise estatística, descritiva e associativa não é adequada, na mesma medida, para determinar os mecanismos causais subjacentes aos fenômenos. A explicação causal deriva, exclusivamente, de um referencial analítico e de pressupostos teóricos, cujo fundamento é o comportamento individual (LITTLE, 1991; RAGIN, 2000; GERRING, 2009). Por essa razão, após a análise dos dados, apresentaremos a função de utilidade dos agentes públicos, com o intuito de auxiliar na adequada interpretação e explicação dos resultados empíricos.

4 Para mais informações a respeito das críticas a esses indicadores, por favor consultar Frederik Galtung (2006).

3. Aspectos metodológicos da pesquisa

3.1 População, características da amostra e unidades de observação

A pesquisa analisou todos os Municípios, aleatoriamente sorteados entre a 20ª e a 33ª rodada (anos de 2006 e 2009) pelo programa de fiscalização. Isso representa uma amostra aleatória simples de 840 Municípios brasileiros.⁵ Considerando que a população de Municípios atinge a marca de 5.565 e desconhecendo a estimativa da proporção do evento na população (assumindo $p=0,5$), é possível considerar esse conjunto de casos uma amostra, cujo erro amostral é de 3,4%, para um nível de confiança de 95% (BARNETT, 1974).

A amostra abarca, aproximadamente, 15% dos Municípios brasileiros. Os Estados que obtiveram as maiores e as menores taxas de frequência de Municípios auditados foram, respectivamente, o Amapá (com 37% de Municípios) e Santa Catarina (com 11% de Municípios). As regiões Norte (21%), Nordeste (18%) e Centro-Oeste (13%) detêm o maior percentual de Municípios incluídos na amostra – as regiões Sudeste (12%) e Sul (11%) o menor.⁶ Além disso, do total da amostra, 577 Municípios (69%) são considerados pequenos (até 20.000 habitantes) e 263 Municípios (31%) são de porte médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes). Segundo os dados do IBGE (2011), essa população de Municípios brasileiros, de até 500.000 habitantes, corresponde a 99,3% do total.

5 Uma amostra aleatória simples (AAS) é aquela escolhida de tal forma que cada caso da população tem a mesma probabilidade de ser escolhida. Ou seja, se a população tem um tamanho N , cada pessoa desta população tem a mesma probabilidade igual a $1/N$ de tomar parte na amostra. No caso desse programa, a probabilidade de cada Município ser sorteado varia em razão das cotas estaduais estabelecidas previamente pela CGU. Por essa razão, ao calcular a amostra, supomos: a mesma probabilidade de escolha, um único evento de sorteio e a possibilidade de repetição (BARNETT, 1974).

6 Na amostra de 840 Municípios: 99 são da região Norte (12%); 336 da região Nordeste (40%); 66 da região Centro-Oeste (8%); 201 da região Sudeste (24%); e 138 Municípios da região Sul (16%).

3.2 Os indicadores de improbidade

No que tange à unidade de observação, vale destacar que foram analisados todos os registros descritos nos relatórios de fiscalização, cuja classificação foi realizada pelos analistas de finanças e controle da Controladoria-Geral da União. Ao total, foram considerados 67.891 registros, classificados em: informações e comentários, falhas formais, médias e graves (CGU, 2010).

A Controladoria-Geral da União utilizou os seguintes critérios de classificação:

- a. Informações & comentários (I&C): são o registro sobre as normalidades da gestão, sobre os fatos ou as contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da administração ou, ainda, sobre impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade, tais como melhorias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou especificamente operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que resultem em ganhos, claramente identificados, de desempenho e/ou de qualidade) e economias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que redundem em ganhos financeiros, obrigatoriamente mensuráveis). Os registros do tipo “informação” não contêm recomendação;
- b. Falhas formais: erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm desdobramentos que impactam a gestão de um programa ou ação governamental. Possuem, normalmente, origem no descumprimento de normativos, em consequência de atos involuntários ou omissões, que não comprometem (não impactam) o desempenho do programa ou da unidade;
- c. Falhas médias: são as situações indesejáveis que, apesar de compro-

- meterem (impactarem) o desempenho do programa ou da unidade, não se enquadram nas ocorrências da falha grave. São decorrentes de atos ou de omissões em desacordo com os parâmetros de legalidade, eficiência, economicidade, efetividade ou qualidade, resultantes de fragilidades operacionais, nos normativos internos ou de insuficiência de informações gerenciais;
- d. Falhas graves: são as situações indesejáveis que comprometem (impactam) significativamente o desempenho do programa ou da unidade, nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências:
- I – omissão no dever de prestar contas;
 - II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à Norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública;
 - III – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
 - IV – desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Incluem-se, ainda, como falhas graves os descumprimentos de normativos relativos à administração pública que, normalmente, já indicam a gravidade de tais atos e dispõem sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis (CGU, 2010).

Segundo os critérios de classificação da Controladoria-Geral da União, nenhum Município da amostra deixou de apresentar ao menos um dos tipos de falha. As ocorrências se distribuíram da seguinte maneira:

- 38 Municípios apresentaram somente falhas médias – 4,5% da amostra;

- 110 Municípios apresentaram somente falhas formais e médias – 13% da amostra;
- 143 Municípios apresentaram somente falhas médias e graves – 17% da amostra;
- 540 Municípios apresentaram falhas formais, médias e graves – 64% da amostra (CGU, 2010).

Vale ressaltar que todos os Municípios apresentaram falhas médias e nenhum Município apresentou unicamente falhas formais ou graves.

4. O governo eletrônico como instrumento fundamental da transparência no setor público

4.1 Os mecanismos de governo eletrônico

As novas tecnologias da informação e comunicação, em especial, a internet, fizeram surgir uma nova sociedade de indivíduos que, cada vez mais conectados, produzem e utilizam serviços e se beneficiam das informações disponíveis na rede (BRASIL, 2011c; CASTELLS, 1999). O avanço das tecnologias de informação e comunicação que vem ocorrendo nos últimos anos transformou a sociedade contemporânea na chamada “sociedade da informação”, uma sociedade em que a informação e o conhecimento são considerados estratégicos para o seu funcionamento (ARAKAKI, 2008).

Neste cenário de transformação da sociedade pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs), surgiu o governo eletrônico, e-government ou e-gov, que pode ser definido como a utilização das TICs para ampliar e melhorar a prestação de informações e serviços pelos governos. Na internet, o e-gov corresponde ao governo materializado nos portais que integram informações e serviços de interesse do próprio Estado e dos cidadãos, de forma acessível e coerente, permitindo alcançar níveis superiores de eficácia e eficiência dos ser-

viços prestados aos cidadãos e empresas, além de, eventualmente, promover maior participação nos processos decisórios (ARAKAKI, 2008, p. 14).

Emissão de documentos, prestação de informações ligadas aos serviços públicos, acompanhamento das ações de governo e condução dos negócios públicos, acesso aos governantes e representantes eleitos são exemplos das possibilidades do uso das tecnologias de informação e comunicação pela administração pública. A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos, portanto, impõem a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, em todos os poderes constituídos e níveis governamentais, do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, transparência e governança (TAKAHASHI, 2000, p. 8).

Para aqueles que dispõem de meios de acesso, as informações são diversas, públicas e gratuitas, e, para os que não dispõem, o Estado assume um papel muito importante, voltado para a democratização do acesso à rede e para a prestação eficiente de seus serviços aos cidadãos, por meio das políticas de inclusão digital (BRASIL, 2011c). A adoção de meios eletrônicos para a prestação dos serviços governamentais exige que *sites* e portais desenvolvidos e mantidos pela administração pública sejam fáceis de usar, relevantes, efetivos e eficientes. É, portanto, responsabilidade da administração pública oferecer ao cidadão a melhor experiência possível de acesso ao governo eletrônico, respeitando, inclusive, as particularidades da população atingida (BRASIL, 2011a). Assim, visto por outro ângulo, o e-gov deve ser entendido como uma iniciativa para modernizar a administração pública e torná-la mais eficaz, eficiente e efetiva, sendo resultados também do processo de evolução do modelo de gestão burocrático para o gerencial (ARAKAKI, 2008).

O governo eletrônico é um instrumento de transformação da sociedade. Nesse processo, ele assume múltiplos papéis, servindo como:

- promotor da cidadania e do desenvolvimento: o governo eletrônico deve ser voltado para as demandas dos cidadãos e a promoção

do acesso e à consolidação de seus direitos (acesso aos serviços públicos, à informação, à economia de tempo e deslocamento, a ser ouvido pelo governo, ao controle social das ações dos agentes públicos, à participação política);

- instrumento de mudança das organizações públicas, provocada pela melhoria do atendimento ao cidadão e pela racionalização do uso dos recursos públicos. Isso não significa somente disponibilizar informações e serviços na internet, mas fazer com que a presença do governo beneficie a sociedade e promova o efetivo acesso aos serviços públicos. Além disso, o acesso deve ser o mais amplo possível, possibilitando que o governo eletrônico construa capacidades coletivas de controle social e participação política;
- promotor do processo de disseminação das TICs: as políticas de governo eletrônico devem incentivar a promoção do desenvolvimento de empresas nacionais a partir do aumento da demanda por produtos e serviços e da articulação de iniciativas de fomento e financiamento;
- promotor da disseminação de práticas de gestão do conhecimento na administração pública, por meio da produção compartilhada e colaborativa da informação e do conhecimento no setor público, possibilitando a articulação e a gestão estratégica das políticas públicas (essenciais à integração das três esferas de governo) (BRASIL, 2004).

O governo eletrônico também pode ser encarado sob quatro perspectivas diferentes: a do cidadão (oferta de serviços de utilidade pública ao cidadão); de processos (remodelagem dos processos produtivos do governo, visando a maior eficiência); da cooperação (integração dos órgãos governamentais entre si e com outras organizações privadas e não governamentais, com o intuito de agilizar o processo decisório, sem perda de qualidade); da gestão do conhecimento (criação, gerenciamento e divulgação, em repositórios adequados,

do conhecimento gerado e acumulado nos órgãos governamentais) (LENK; TRAUNMÜLLER, 2001). Na mesma linha, o modelo de Alexandre Fernandes Barbosa *et al.* (2004) considera as relações do e-gov sob o ponto de vista dos contextos interno e externo:

- contexto interno: foco na gestão da administração pública – envolve os esforços de desburocratização, transparência, desintermediação e eficiência operacional;
- contexto externo: foco no cidadão – envolve a eficácia e a qualidade dos serviços públicos, o desenvolvimento da sociedade da informação, a inclusão digital e o controle social⁷ (BARBOSA *et al.*, 2004).

No que tange ao programa de governo eletrônico do governo federal, essas iniciativas visam a priorizar o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, visando a ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas e a aprimorar a qualidade dos serviços e das informações prestadas. Em síntese, é possível afirmar que a política de governo eletrônico no Brasil segue um conjunto de diretrizes, baseadas em três ideias fundamentais: participação cidadã; melhoria do gerenciamento interno do Estado; e integração com parceiros e fornecedores (BRASIL, 2011b). Os objetivos da política são: transformar a relação do governo com a sociedade e promover interatividade com cidadãos, empresas e órgãos governamentais; contribuir para o processo de democratização do País; dinamizar a oferta de serviços públicos e proporcionar uma administração pública mais eficiente – permitindo que a sociedade utilize esses novos instrumentos para se manifestar junto ao poder público (BRASIL, 2011c).

7 O controle social pressupõe a participação dos cidadãos na gestão pública, no processo de definição, implementação e avaliação de suas ações, possibilitando seu controle sobre as instituições e as organizações governamentais com o intuito de verificar seu bom andamento (DIAS, 2006).

Acima de tudo, é preciso destacar que a implementação do governo eletrônico é uma ferramenta indispensável para tornar o governo mais transparente, sob o ponto de vista do controle social, ao tornar disponível, aos cidadãos, informações sobre as ações e os gastos do governo. Um aspecto fundamental para a prevenção e o combate à corrupção; pois, como foi discutido anteriormente no capítulo sobre “a função de utilidade do agente”, a transparência é um importante instrumento para fortalecer as capacidades institucionais do Estado e, assim, elevar os custos de transação dos acordos corruptos – reduzindo significativamente os incentivos ao engajamento na corrupção.

4.2 O governo eletrônico nos Municípios brasileiros

Segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, em 2006, 48,1% dos Municípios do País já possuíam página na internet (IBGE, 2006). Desde então, este percentual vem crescendo em todas as classes de tamanho de Municípios e em todas as regiões brasileiras (IBGE, 2006). Em 2004, o percentual de Municípios que declarava ter página era de 38,9%. Esta proporção chegava a 92,6% nos Municípios com mais de 100 mil a 500 mil habitantes, alcançando a totalidade dos com mais de 500 mil. A região Sul era a que apresentava a maior proporção de Municípios com página (65,5%), seguida pela região Sudeste (55,8%) (IBGE, 2006). Em 2009, a pesquisa revelou que 60% dos Municípios do País já possuíam página na internet (IBGE, 2009).

A qualidade do serviço prestado nessas páginas, porém, pode variar significativamente. Por isso, de acordo com a proposta do Gartner Group (SOOD, 2003), o IBGE classificou os portais em três fases: informativa, interativa e transacional.

- A primeira fase (informativa) é caracterizada pela descrição das informações básicas necessárias para procedimentos ou serviços, tais como: onde obter, horário e local de funcionamento da instituição e pré-requisitos necessários. Geralmente, são informações estáticas, básicas, limitadas e com propósito

geral. Mesmo assim, cada serviço é claramente identificado com a unidade da instituição que o executa.

- A segunda fase (interativa) oferece a possibilidade de pesquisa, obtenção e submissão de formulários necessários para a realização de procedimentos, além de links para outras informações relevantes. O modelo ainda é voltado à estrutura formal, e os departamentos de governo são referenciados de acordo com o organograma.

- A última fase (transacional) permite a obtenção completa do serviço público de forma *on-line*. O serviço é totalmente realizado por meio eletrônico e está disponível 24 horas durante os 7 dias da semana. Além disso, a estrutura departamental, por trás da prestação, deixa de ser percebida. Nesse estágio, os usuários podem conduzir, inclusive, transações financeiras *on-line*. O foco é construir aplicações de auto serviço e também usar a *web* como um complemento para outros canais de entrega (BRASIL, 2007b).

Em 2009, observa-se que 1.497 Municípios tinham páginas informativas, 1.060 interativas e só 780 dispunham de páginas transacionais. Destas últimas, a grande maioria estava concentrada nas regiões Sudeste e Sul, com 512 Municípios desse total.

Como demonstra a Tabela 2, entre 2006 e 2009, houve um aumento no número de páginas governamentais funcionais (uma redução média de 23% no número de páginas governamentais inexistentes ou não funcionais). Além disso, o número de páginas transacionais elevou-se muitas vezes nesse período – embora, em 2009, proporcionalmente, corresponda somente a 3% das páginas dos Municípios da região Norte, 11% nos da região Nordeste, 13% nos da região Centro-Oeste, 15% nos da região Sudeste e, no máximo, 21% nos da região Sul – prevalecendo, em todas as regiões, as páginas meramente informacionais.

TABELA 2 – A EVOLUÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

Região	Tipo	FA (2006)	FA (2009)	FR (2006)	FR (2009)	Status
Norte	Não Funcional	333	274	74,2	61,0	- 18%
	Informacional	85	118	18,9	26,3	39%
	Interativa	23	42	5,1	9,4	82%
	Transacional	7	15	1,6	3,3	114%
	Total Válido	448	449	99,8	100,0	
Nordeste	Não Funcional	1167	995	65,1	55,5	- 15%
	Informacional	445	398	24,8	22,2	- 11%
	Interativa	152	210	8,5	11,7	+ 38%
	Transacional	27	190	1,5	10,6	+ 600%
	Total Válido	1791	1793	99,9	100,0	
Sudeste	Não Funcional	737	546	44,2	32,7	- 26%
	Informacional	612	451	36,7	27,0	- 74%
	Interativa	252	415	15,1	24,9	+ 65%
	Transacional	66	256	4,0	15,3	+ 288%
	Total Válido	1667	1668	99,9	100,0	
Sul	Não Funcional	410	235	34,5	19,8	- 43%
	Informacional	544	381	45,8	32,1	- 30%
	Interativa	176	314	14,8	26,4	+ 74%
	Transacional	58	256	4,9	21,5	+ 341%
	Total Válido	1188	1186	100,0	99,8	
C.-Oeste	Não Funcional	241	175	51,7	37,6	- 27%
	Informacional	152	149	32,6	32,0	- 2%
	Interativa	50	79	10,7	17,0	+ 58%
	Transacional	23	63	4,9	13,5	+ 174%

Região	Tipo	FA (2006)	FA (2009)	FR (2006)	FR (2009)	Status
	Total Válido	466	466	100,0	100,0	

Fonte: IBGE, 2006; 2009.

5. Evidências do impacto dos mecanismos de governo eletrônico na redução da ocorrência das improbidades

A literatura dedicada ao estudo do fenômeno da corrupção é rica em hipóteses que buscam explicar as principais causas e os efeitos da corrupção no setor público. Com o intuito de contribuir neste esforço, serão realizados alguns testes estatísticos, com o objetivo de avaliar empiricamente a associação entre a qualidade do governo eletrônico (indicador *proxy* da transparência pública) e a frequência e a gravidade das falhas observadas na amostra de Municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União.

Embora exista um consenso de que a transparência é um valor essencial da democracia e um fator indispensável no combate à corrupção, a literatura apresenta distintas visões sobre a relação entre a participação e o controle político e as novas tecnologias da informação (KLITGAARD, 1994; PEREIRA, 2002). O debate parece oscilar entre otimistas (que aspiram ao dia em que as novas tecnologias permitirão a todos os cidadãos participarem do processo político de tomada de decisão, em um espaço inteiramente virtual) e pessimistas que rechaçam essa perspectiva, considerada fantasiosa (WILHELM, 2000). Por essa razão, avaliamos se: a maior transparência do setor público municipal, mensurado pela qualidade do portal de serviços das prefeituras municipais, está associada negativamente à corrupção, mensurada pela frequência e o tipo das improbidades verificadas nos Municípios da amostra (auditados pela Contro-

ladoria-Geral da União).⁸

Com o objetivo de testar a referida hipótese, os Municípios foram classificados nas seguintes categorias, de acordo com a qualidade dos mecanismos de governo eletrônico:

- **1ª categoria:** mecanismos interativos e transacionais;
- **2ª categoria:** mecanismos informativos;
- **3ª categoria:** mecanismos de governo eletrônico inexistentes (IBGE, 2006, p. 40).

A Tabela 3 apresenta as estatísticas descritivas, ressaltando o número de Municípios classificados na categoria (casos) e a frequência média de improbidades graves em cada categoria de governo eletrônico (média).

TABELA 3 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO GOVERNO ELETRÔNICO

	Casos	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão
1ª categoria	111	6,68	12,023	1,141
2ª categoria	281	8,40	10,324	0,616
3ª categoria	448	11,37	14,150	0,669
Total	840	9,76	12,824	0,442

Fonte: Elaboração própria.

A análise de variância robusta evidencia que existe uma diferença significativa entre as referidas médias de ocorrência das improbidades graves, segundo as categorias de classificação da qualidade dos mecanismos de governo

⁸ Foi utilizado como indicador *proxy* de transparência municipal o *status* do portal das prefeituras municipais, classificadas pelo IBGE, segundo o modelo de fases do Gartner Group (SOOD, 2003).

eletrônico, $F(2,0837) = 8,44$, $p < .001$.⁹ Os testes *pos-hoc* indicam, também, a existência de uma tendência linear decrescente, evidenciando que a implementação de mecanismos interativos ou transacionais de governo eletrônico reduz significativamente a ocorrência média de improbidades graves se comparada com a ausência de tais mecanismos, $t(837) = -4,106$, $p < .001$ (1-tailed).¹⁰

Os resultados corroboram a suposição, amplamente aceita, mas raramente demonstrada empiricamente, de que os mecanismos de governo eletrônico e transparência pública exercem uma influência negativa significativa sobre a ocorrência das improbidades.

6. Conclusão

A democracia requer que os cidadãos participem ativamente e, para isso, é necessário que disponham de informação confiável sobre o funcionamento da administração, de seu governo e Estado. Por isso, o direito de acesso à informação pública e os mecanismos de promoção da transparência são instrumentos de significativa importância para o desenvolvimento das instituições públicas e da participação cidadã, indispensáveis, como podemos observar a partir da análise da função de utilidade dos agentes públicos, à prevenção e ao combate à corrupção.

Essas mudanças, necessárias ao aperfeiçoamento institucional, são formais; mas, acima de tudo, culturais; pois exigem a reversão do princípio tradicionalmente arraigado de que toda a informação do Estado e de seus Entes é secreta – uma espécie de prerrogativa exclusiva dos governantes.

O direito às informações de que o Estado dispõe fundamenta-se no princípio da publicidade dos atos administrativos e na eliminação dos segredos

9 Os resultados são baseados em 1.000 amostras (*bootstrap*).

10 Como esperado, a diferença entre as médias das improbidades formais e administrativas não é estatisticamente significativa.

públicos. Nesse sentido, o direito à informação constitui um indicador significativo dos avanços em direção a uma democracia participativa: oponível ao Estado, comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos; sob o ponto de vista do cidadão, é instrumento de controle social do poder e pressuposto da participação popular, na medida em que o habilita para interferir efetivamente nas decisões governamentais (GRAF, 1998, p. 24).

Como descrevemos ao longo deste ensaio, a análise exploratória das informações resultantes dos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União permite uma descrição acurada do comportamento das improbidades na administração pública municipal (estatísticas descritivas) e a realização de testes estatísticos de associação, com o intuito de avaliar, ainda que de maneira preliminar, algumas das principais hipóteses explicativas presentes na literatura sobre as causas (ausência de mecanismos de transparência pública) e os efeitos da corrupção (os obstáculos que se impõem ao desenvolvimento).

Assim, ao demonstrarmos nesta pesquisa a associação negativa entre a transparência e a corrupção, verificamos que o desprestígio da transparência pelo Estado viola não somente o direito de acesso à informação pública; mas também, inviabiliza as vantagens do controle social (a contribuição dos cidadãos ao aperfeiçoamento das políticas públicas e ao controle da corrupção); e, acima de tudo, prejudica a confiança dos cidadãos nas suas instituições. Sob sigilo, o cidadão nunca terá a certeza de que o Estado está cumprindo democraticamente sua função, em benefício da sociedade, pois sempre haverá razões para desacreditar suas ações, mesmo quando não houver reais motivos para tal crença.

Por tudo isso, é possível afirmar que os esforços de aprofundamento dos mecanismos de transparência pública resultam de mudanças de comportamentos, hábitos e expectativas que transcendem sua consagração em normas. Este é um desafio cujos efeitos vão além da prevenção e do combate à corrupção, pois suas implicações se estendem, fundamentalmente, sobre o nosso desejo mais profundo de assistir a um Estado democrático, pleno de direitos e garantias, instituído no Brasil.

Referências

ARAKAKI, Cristiane. *O Governo Eletrônico como Instrumento de Aproximação do Governo e o Cidadão*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília: Brasília, 2008.

BARBOSA, Alexandre. *Et al. Governo Eletrônico: Um Modelo de Referência para a sua Implementação*. Congresso Anual de Tecnologia da Informação – Cati. São Paulo: FGV-EAESP, 2004.

BARNETT, Vic. *Elements of Sampling Theory*. London: The English Universities Press Ltd., 1974.

BRASIL. 2011a. *e-PWG – Padrões Web e-GOV*. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padroes-brasil-e-gov>>. Acesso em: 20 jul. de 2011.

_____. 2011b. *Histórico do Governo Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: 20 jul. de 2011.

_____. 2011c. *Princípios e Diretrizes*. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>. Acesso em: 20 jul. de 2011.

_____. 2007a. Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal*. Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo. CGU.

_____. 2007b. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Governo Eletrônico. *Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços*. Brasília.

_____. *Lei 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo. CGU.

_____. *Medida provisória 2.143-31, de 2 de abril de 2001*. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo. CGU.

_____. *Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994*. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo.

_____. Constituição. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/OQueE/>>. Acesso em: 20 jul. de 2011.

_____. Ofício 63XX/2010/SE/CGU-PR. *Informações sobre Programas de Fiscalização*. Brasília: 4 de março de 2010.

_____. *Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*. Brasília: Secretaria Federal de Controle, 2006.

DIAS, Cláudia. *Método de Avaliação de Programas de Governo Eletrônico sob a Ótica do Cidadão-Cliente*. Tese de doutorado. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

FAUSTINO, Débora Letícia. *Improbidade Administrativa e os Agentes Políticos*. Brasília: III Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União, 2008.

GALTUNG, Fredrik. “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices”. In: *Measuring Corruption* (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing, 2006 .

GERRING, John. “Causal Mechanisms: Yes, but...” *Comparative Political Studies*, 2009.

GRAF, Ana Cláudia. *O Direito à Informação Ambiental: Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba: Juruá, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20 jul. de 2011.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

JOHNSTON, Michael. The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issues of Corruption, *International Social Science Journal* 48, n. 3, p. 321-35, 1996.

KLITGAARD, Robert. *A Corrupção sob Controle*. São Paulo: Zahar, 1994.

LAMBSDORFF, Johann Graf. *Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries?.* In *International Handbook on The Economics of Corruption*. Ed. Susan Rose-Ackerman. Edward Elgar Publishing, 2006.

LITTLE, Daniel. *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science*. Westview Press, 1991.

LENK, Klaus; TRAUNMÜLLER, Roland. *Broadening the Concept of Electronic Government*. In: PRINS, J.E.J. (ed.). *Designing e-Government*, Amsterdam, Kluwer., 2001.

MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

PEREIRA, José Matias. 2002. *Reforma do Estado e Transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11.

RAGIN, Charles C. 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University Of Chicago Press.

SOOD, Rishi. The Four Phases of E-Government in the Public Sector Market (Gartner Group Report, 2000). In: PAVLICHEV, ALEXEI, and Garson, G. David. *Digital Government: Principles and Best Practices*. Hershey, PA: IGI Global, p. 173.

TAKAHASHI, Tadao. *Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde*. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18940.html>>. Acesso em 20 jul. 2011.

WILHELM, Anthony. *Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace*. New York: Routledge, 2000.

Apêndice

TABELA 4 – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS IMPROBIDADES

UF		Improbidades Formais	Improbidades Médias	Improbidades Graves
AC	Casos	4	4	4
	Média	2,75	62,00	13,75
	Total	11	248	55
AL	Casos	24	24	24
	Média	3,88	107,63	26,29
	Total	93	2583	631
AM	Casos	14	14	14
	Média	3,71	51,50	7,43
	Total	52	721	104
AP	Casos	7	7	7
	Média	7,43	52,14	14,14
	Total	52	365	99
BA	Casos	69	69	69
	Média	2,70	46,01	12,91
	Total	186	3175	891
CE	Casos	38	38	38
	Média	3,39	88,68	11,05
	Total	129	3370	420
ES	Casos	14	14	14
	Média	8,00	66,29	5,86
	Total	112	928	82
GO	Casos	31	31	31
	Média	4,45	62,90	7,42
	Total	138	1950	230
MA	Casos	38	38	38
	Média	5,76	65,39	35,68
	Total	219	2485	1356
MG	Casos	96	96	96
	Média	2,64	39,49	2,45
	Total	253	3791	235
MS	Casos	16	16	16

UF		Improbidades Formais	Improbidades Médias	Improbidades Graves
	Média	8,69	50,00	6,44
	Total	139	800	103
MT	Casos	19	19	19
	Média	4,37	52,68	6,53
	Total	83	1001	124
PA	Casos	38	38	38
	Média	4,34	66,16	8,39
	Total	165	2514	319
PB	Casos	38	38	38
	Média	2,08	45,11	10,53
	Total	79	1714	400
PE	Casos	38	38	38
	Média	4,26	109,61	21,53
	Total	162	4165	818
PI	Casos	38	38	38
	Média	3,79	48,16	10,71
	Total	144	1830	407
PR	Casos	46	46	46
	Média	10,26	32,61	1,46
	Total	472	1500	67
RJ	Casos	17	17	17
	Média	4,65	37,53	6,18
	Total	79	638	105
RN	Casos	38	38	38
	Média	3,76	53,47	12,74
	Total	143	2032	484
RO	Casos	14	14	14
	Média	6,71	80,71	11,07
	Total	94	1130	155
RR	Casos	4	4	4
	Média	4,25	56,50	28,25
	Total	17	226	113
RS	Casos	59	59	59
	Média	6,83	61,34	2,90
	Total	403	3619	171
SC	Casos	33	33	33
	Média	4,03	56,55	8,58

UF		Improbidades Formais	Improbidades Médias	Improbidades Graves
	Total	133	1866	283
SE	Casos	15	15	15
	Média	3,93	81,40	5,33
	Total	59	1221	80
SP	Casos	74	74	74
	Média	2,78	41,62	4,53
	Total	206	3080	335
TO	Casos	18	18	18
	Média	2,44	49,78	7,11
	Total	44	896	128

Fonte: CGU, 2010.



www.cnm.org.br