



AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO: até que ponto a transferência de verbas entre os entes federativos e a inscrição pela união em cadastros de inadimplentes criam a “ilusão da autonomia”? ¹

Heitor Sousa Lima²

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga³

Artigo acadêmico desenvolvido com a finalidade de verificar de forma analítica a autonomia dos Estados-membros da federação, a transferência de verbas entre os entes federativos e a inscrição pela União em cadastro de inadimplentes. Tudo isso, baseado em estudos precedentes do STF e, ao final, sendo feita uma comparação com casos semelhantes na Europa e nos Estados Unidos da América.

Subsidiariamente, possui o fim de avaliação na Disciplina de Direito Tributário, ministrada pelo Professor *Dr. Edival Braga*.

RESUMO: Este artigo de pesquisa analisa como pontos principais a Autonomia dos Estados-membros da Federação, a transferência de verbas entre os entes federativos e a inscrição pela União em cadastros de inadimplentes. Para isso, foi feita uma abordagem acerca da origem, natureza jurídica, finalidade e uma análise dos estudos precedentes do STF acerca dos assuntos em questão, para assim, chegar-se a uma conclusão de como o objeto principal do artigo está sendo tratado no mundo jurídico brasileiro. Posteriormente, buscando uma maior integração entre os diversos ordenamentos jurídicos existentes e utilizando-se da técnica do Direito Comparado, realizou-se uma verificação entre as semelhanças e diferenças das questões tratadas no artigo nos Estados Unidos da América e na Europa.

Por fim, após percorrer esse caminho de pesquisa, pode-se chegar a uma análise crítica a respeito do objeto do artigo.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. heitoremegg@hotmail.com.

³ Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Roraima

Palavras-chave: Autonomia dos Estados-membros da Federação. Transferência de verbas entre os entes federativos. Inscrição pela União em cadastros de inadimplentes. Estudos precedentes do STF. Estudo comparado.

Sumário: 1. INTRODUÇÃO; 2. AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO. 2.1. FEDERAÇÃO. 2.2. ESTADOS-MEMBROS. 2.3. AUTONOMIA X SOBERANIA. 2.4. NATUREZA JURÍDICA DA AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS; 3. TRANSFERÊNCIA DE VERBAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. 3.1. CLASSIFICAÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS ENTRE ENTES FEDERATIVOS; 4. INSCRIÇÃO PELA UNIÃO EM CADASTROS DE INADIMPLENTES; 5. DIREITO COMPARADO; 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Abstract: This research article analyzes as main points the Autonomy of the Member States of the Federation, the transfer of funds between the federative entities and the registration by the Union in registries of defaulters. For this, an approach was taken on the origin, legal nature, purpose and an analysis of the previous studies of the STF on the subjects in question, in order to arrive at a conclusion of how the main object of the article is being treated in the world Brazilian law. Subsequently, seeking a greater integration between the various existing legal systems and using the technique of Comparative Law, a check was made between the similarities and differences of the issues addressed in the article in the United States of America and in Europe.

Finally, after going through this research path, a critical analysis can be made of the object of the article.

Keywords: Autonomy of the Member States of the Federation. Transfer of funds between federative entities. Enrollment by the Union in registrations of defaulters. Previous FTS studies. Comparative study.

Summary: 1. INTRODUCTION; 2. AUTONOMY OF THE MEMBER STATES OF THE FEDERATION. 2.1. FEDERATION. 2.2. MEMBER STATES. 2.3. AUTONOMY X SOVEREIGNTY. 2.4. LEGAL NATURE OF THE AUTONOMY OF THE MEMBER STATES; 3. TRANSFER OF VERBAS BETWEEN THE FEDERATIVE AUTHORITIES. 3.1. CLASSIFICATIONS OF TRANSFERS BETWEEN FEDERATIVE BODIES; 4. INSCRIPTION BY THE UNION IN DEADLINES; 5. COMPARATIVE RIGHT; 6. FINAL CONSIDERATIONS; 7. BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa fará uma abordagem sobre o tema: Autonomia dos Estados-membros da Federação, transferência de verbas entre os entes federativos e inscrição pela União em cadastros de inadimplentes. Os assuntos apresentados serão baseados em estudos precedentes do Supremo Tribunal Federal, além de base legal fundamentada na Constituição Federal, Código Tributário, entre outros. O referido tema tem uma abordagem no Brasil com um viés diferente de outros lugares, portanto, encontra-se aí a delimitação temática espacial.

Temporalmente, a delimitação pode ser feita em razão da promulgação da Constituição de 88. Por fim, delimita-se quem será o objeto da pesquisa, ou seja, as pessoas que aqui residem.

Para tratar a respeito dos estudos, teremos como fonte orientadora os precedentes do Supremo Tribunal Federal – STF, os casos semelhantes nos Estados Unidos da América e na Europa, bem como doutrinas de direito tributário e constitucional. Através desses estudos citados, chegar-se-á ao objetivo do artigo: adquirir conhecimento e, assim, poderá ser feita uma conclusão com análise crítica sobre o que será tratado.

Sobre o tema em questão, há muitas discussões ao seu redor, com várias opiniões de doutrinadores. Assim, vários elementos podem ser identificados para que, com base neles, chegue-se a uma conclusão sobre o modo como o objeto deste artigo vem sendo tratado no mundo jurídico nacional. No desenvolvimento do artigo, serão abordados inúmeros assuntos; dentre os principais, pode-se citar: a previsão constitucional do objeto da pesquisa; todas as leis que o regulam serão abordadas; destacar-se-ão pontos importantes sobre as principais discussões do assunto, entendimento jurisprudencial, entre outros.

Um ponto importante a ser destacado sobre o presente artigo é a boa discussão sobre o assunto: É possível a inscrição da União em cadastros de inadimplentes, caso haja riscos à população de um estado federado? Na opinião de alguns doutrinadores, não poderia ser feita; também há jurisprudências a respeito da questão levantada. Além desse questionamento, outros também devem ser ressaltados; no decorrer do artigo, todos serão respondidos de forma técnica e coesa.

Todo artigo que será desenvolvido deve ter uma justificativa: para que ele serve? Qual a sua importância? Vejamos: este artigo tem a nobre importância de explicar, em linguagem formal, incrementada com expressões jurídicas, para a sociedade em geral, sobre um assunto de grande relevância, não só no direito tributário, mas também no mundo jurídico em geral.

Por fim, para se desenvolver uma pesquisa, deve-se adotar uma metodologia. No desenvolvimento do artigo, os temas abordados nessa breve introdução serão aprofundados por meio dos estudos de vários doutrinadores sobre a constituição, estudos de jurisprudências relacionados ao tema da pesquisa, julgados, direito comparado com outros países, entre outros, para que, ao final, possa ser feita uma análise crítica dos temas abordados.

2. AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO

A respeito desse importante tema, para o seu desenvolvimento será levado em conta um roteiro, qual seja: Federação, Estados-membros, autonomia x soberania, e natureza jurídica da autonomia dos Estados-membros.

2.1. Federação

A Federação, por assim dizer, foi a forma de Estado adotada pela Constituição Federal de 1988, chamada de forma federativa de Estado.

A respeito da história dessa forma de Estado, sabe-se que ela teve origem nos Estados Unidos da América, onde foi celebrado um pacto de colaboração entre os Estados, por meio de um tratado internacional. Cada Estado cedeu parte de sua soberania a um ente central, ocorrendo desse modo a centralização e unificação, formando o país norte-americano que hoje é conhecido.

No Brasil, o processo de Federação ocorreu de forma inversa, onde havia um poder central, Estado centralizado, e o mesmo descentralizou-se em diversos Estados-membros. Talvez por essa diferença de processo de Federação entre os Estados Unidos e o Brasil é que os entes federados americanos têm maior autonomia que os brasileiros, porém, tanto os entes federados de lá, como os daqui, possuem características comuns, são elas: descentralização política, inexistência do direito de secessão, Estado Federal soberano, auto-organização dos Estados-membros e Estados-membros são guardiões da constituição.

Importante salientar que a própria Constituição Federal mostra a superioridade do Estado Federal sobre os Estados-membros. Fica clara essa ideia ao percebermos a restrição na atuação dos Estados-membros, com atribuição de competências.

No Estado Federado, há a existência de várias fontes de poder em seu território, e é por esse motivo que as competências devem ser repartidas dentro do Estado. Com relação à repartição de competências, há duas técnicas a se ressaltar. A primeira enumera os poderes da União, sendo que os remanescentes ficam para os Estados-membros, exemplo: Estados Unidos da América. A segunda enumera os poderes da União e dos estados, e os resíduos ficam para a União, exemplos: Índia e Venezuela. No Brasil, essa técnica foi adotada com relação à matéria tributária.

No Brasil, é adotada a regra de enumeração dos poderes da União e os remanescentes para os estados. O que acontece é que, ao contrário dos Estados Unidos, no Brasil, há muitas competências para a União, com uma grande concentração de poder em suas mãos.

Na forma federada, há a participação de dois ou mais Estados-membros que formam um novo ser estatal, onde este é soberano e aqueles possuem tão somente autonomia política.

2.2 Estados-membros

Os chamados Estados-membros são considerados entidades federativas, juntamente com a União, o Distrito Federal e os Municípios. Em um país que tem como forma de Estado a Federação, os Estados-membros caracterizam a presença de diversos centros de poder. O poder central é atribuído à União, os poderes regionais são atribuídos aos Estados-membros e ao Distrito Federal, e o poder local é atribuído aos Municípios, como também ao DF. No sistema federativo, adotado pelo Brasil, cada entidade possui sua competência pontualmente prevista na Constituição Federal. Conforme previsto no artigo 25 da Constituição, os Estados-membros devem organizar-se e reger-se por Constituições próprias, baseadas na Constituição Federal, e pelas leis que adotarem. A competência dos Estados-membros, prevista na Constituição, é dita residual, pois não havendo competência expressa para a União, ou não sendo de interesse municipal, a atribuição será dos estados.

Percebe-se até aqui que os Estados-membros são essenciais para uma Federação, tendo em vista que os mesmos cedem uma parcela de poder e soberania para formar o ente central. Importante ressaltar que esses entes federados devem ser vistos com igualdade diante da União. Como exemplo para confirmar essa afirmação, pode-se citar a representação estadual no Senado, onde são três senadores para cada estado. Além desse exemplo, pode-se citar a delegação de competências, prevista no artigo 22 da CF, onde se sabe que as mesmas devem recair sobre todos os participantes da Federação, sem que nenhum seja excluído.

A respeito dos Estados-membros, diante do que foi apresentado até aqui, conclui-se que esses não têm soberania, sendo que essa prerrogativa cabe somente aos Estados, sobrando aos primeiros apenas a autonomia, comprovada pelo poder que eles têm de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. A autonomia dos Estados-membros implica afirmar que não existe relação de subordinação entre eles.

2.3 Autonomia x Soberania

A respeito dos Estados-membros, diante do que foi apresentado, a diferenciação entre autonomia e soberania faz-se importante para o prosseguimento deste artigo. Nesse sentido, segue-se:

Soberania - Atributo conferido ao poder de um Estado diante do fato de ele ser juridicamente ilimitado. Um Estado soberano é aquele que tem posição de igualdade com outros Estados no cenário internacional, daí vê-se a extrema importância desse atributo perante outros países.

O titular da soberania é o Estado Federal; no caso brasileiro, é a República Federativa do Brasil, como pessoa jurídica de direito público externo.

Autonomia - Atributo que dá a capacidade aos Estados-membros de gerir seus próprios negócios. Porém, ressalta-se que essa capacidade encontra uma barreira consubstanciada nos limites constitucionais. A matéria que for destinada à União deve ser respeitada pelos Estados, que não podem se recusar a aceitar as determinações desta última a respeito dos assuntos que são de sua competência. Esse atributo tem grande importância no âmbito interno de uma nação.

Os titulares da autonomia são a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal e as pessoas jurídicas de direito público interno.

No tocante às características básicas da autonomia, salientam-se algumas: autogoverno, com a presença dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos estados; auto-organização, os estados possuem ordenamento autônomo, tendo sua organização prevista em constituição própria; autolegislação, estados regidos por leis próprias; autoadministração, competência para o desempenho de suas tarefas e serviços; e autonomia tributária, financeira e orçamentária, no tocante a tributos específicos dos estados, onde os mesmos os arrecadam e realizam seu controle orçamentário.

2.4 Natureza jurídica da autonomia dos Estados-membros

A natureza jurídica da autonomia dos Estados-membros diz respeito à sua previsão legal, pautada em preceitos constitucionais. Neste viés, seguem-se alguns artigos que regulam o assunto:

“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.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

O caput do artigo 25 da Constituição Federal revela expresso o princípio da autonomia, mais precisamente no que diz respeito à autoadministração, e da simetria e igualdade. Em seu parágrafo 1º, fica nítida a referência à competência residual dos Estados-membros, prerrogativa esta já citada neste artigo.

Com relação à auto-organização e ao autogoverno dos estados, ressalta-se que essas características estão previstas no artigo 28 e nos artigos 27 e 28, respectivamente, ambos os artigos são da Constituição Federal. Seguem-se os artigos:

“Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Compete às Assembleias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V. (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

3. TRANSFERÊNCIA DE VERBAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

A Federação, forma de Estado adotada pela Constituição Federal, só estará legitimada se os seus Entes gozarem de autonomia administrativa e fiscal. Nesse viés, está previsto na Lei Maior a competência tributária de cada Ente da Federação. Sabe-se que a maior parte dos tributos concentra-se na esfera federal; por esse motivo, o legislador constituinte originário preconizou que algumas receitas tributárias deveriam ser repartidas com outros Entes Federados, é a chamada transferência de verbas.

A referida transferência de verbas faz-se necessária no sentido de tentar dar uma igualdade entre os Entes Federados, equalização fiscal, pois há estados e municípios que não conseguem arrecadar muitas verbas para se manter, por isso, precisam de ajuda, o que gera uma espécie de dependência da União, deixando em dúvida o conceito de autonomia explicado anteriormente.

3.1 Classificações das transferências entre Entes Federativos:

A respeito das transferências fiscais, ou transferência de verbas, há muitas classificações. Nesse sentido, eis alguns dos principais tipos:

- Quanto aos aspectos legais, as transferências fiscais da União dividem-se em duas categorias principais: as obrigatórias e as discricionárias, e estas se subdividem em outros tipos.

- As obrigatórias subdividem-se em dois tipos: Constitucionais e Legais. As constitucionais advêm da Constituição Federal, devem ser regulamentadas por lei e realizam-se automaticamente; elas ocorrem entre os Entes Federativos. Exemplos: FPE, FPM, IPI-Exportação e o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica). As legais são as transferências que têm sua obrigatoriedade decorrente de lei específica e têm regulamentação própria, também ocorrem entre Entes Federativos. Há duas formas de transferências legais: transferências automáticas e transferências fundo a fundo, repasse que ocorre através da descentralização de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos dos estados, dos municípios e do DF, são utilizadas nas áreas de assistência social e da saúde. Esses dois tipos de transferências legais não precisam de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Exemplos de transferências obrigatórias legais: Programa Nacional de Alimentação (PNAE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

- As discricionárias subdividem-se nos seguintes tipos:

- . Voluntárias: entrega de recursos a Entes Federativos como forma de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não decorre de determinação constitucional ou legal. Essas transferências exigem que seja celebrado um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, via de regra, uma contrapartida financeira do beneficiário. As transferências voluntárias estão previstas no artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

- . Por Delegação: são efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos, visam a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva de quem concede a verba. Essas transferências requerem a celebração de instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Exemplo: PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.

. Específicas: nesse tipo o atendimento a requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, via de regra essas transferências estão ligadas a programas essenciais do governo. Exigem celebração de instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Exemplos: PAC, SUS, ações de defesa civil.

4. INSCRIÇÃO PELA UNIÃO EM CADASTROS DE INADIMPLENTES

A respeito da inscrição pela União em cadastros federais de inadimplência, o presente artigo, tendo em vista os assuntos até aqui trabalhados, irá se preocupar com a inclusão de Entes Federativos nos referidos cadastros. Também será abordada a observância dos princípios do devido processo legal, tais como ampla defesa e contraditório, no tocante à inclusão de um Ente Federativo nos cadastros citados. Por fim, serão trabalhados julgados do STF e o princípio da intranscendência das sanções.

O informativo número 825 do STF preconiza a necessidade de observância do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, quando da inclusão de Entes federativos em cadastro federal de inadimplência pela União.

A situação do Informativo citado foi a seguinte: o estado do Amapá, após celebrar convênio com a União, com a finalidade de realizar projetos sociais, deveria prestar contas das verbas ao Tribunal de Contas da União, enviadas pela União para a celebração do convênio. Porém, a União analisou o convênio celebrado e detectou irregularidades no mesmo, inserindo o Amapá no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal); esse Sistema é um cadastro de inadimplentes. Ocorre que, ao fazer isso, a União não concedeu a esse estado o direito de defesa, e o mesmo ficou prejudicado, não podendo receber recursos ou celebrar novos convênios. Por esse motivo, o estado do Amapá ajuizou ação contra a União.

A ação ajuizada pelo Amapá alegava a violação ao princípio da intranscendência, princípio pelo qual o administrador público não pode ser responsabilizado por atos da gestão anterior.

Diante disso, o STF, em julgamento do ACO (Ação Cível Originária) 732/AP, que originou o informativo 825, concluiu que foram violadas as garantias ao contraditório e ampla defesa do Estado-Membro, pois o Amapá não foi ouvido previamente. Também foi entendimento do Supremo que não dependem de governo as garantias estabelecidas, bem como o dever de prestar contas, por isso não ofende o princípio da intranscendência.

A respeito da inscrição de Entes Federados em cadastros federais de inadimplentes, outras duas ACO podem ser destacadas, a 2917 e a 2803, nesse sentido, seguem-se as transcrições das notícias retiradas do site do STF;

“Risco de danos à população impede União de inscrever Estado do Pará em cadastro de inadimplentes

Liminar concedida pelo ministro Luiz Fux determina que a União se abstenha de inscrever o Estado do Pará em cadastros federais de inadimplentes (Cauc/Siafi/Cadin), ou se já tiver inscrito, de aplicar as restrições decorrentes dessa medida por considerar haver a presença de risco de dano irreparável à população em razão da paralisação de obras viárias e de saneamento na região metropolitana de Belém. A liminar foi concedida na Ação Cível Originária (ACO) 2917, em que o estado apontou a gravidade dos prejuízos decorrentes de sua eventual inscrição no Siafi, Cauc e Cadin.

Na petição inicial, a Procuradoria da unidade da federação explicou que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (Sedop) firmou o Convênio 3/2013 com a Universidade Federal do Pará (UFPA) para realização de pesquisas

referentes ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo e controle de resíduos sólidos e drenagem urbana. No convênio, ficou acertado que a liberação de parte dos recursos, por parte da União, estaria condicionada à prestação de contas das parcelas anteriores. Alega que como não houve apresentação da prestação de contas por parte da universidade, houve a suspensão dos repasses financeiros, levando a Sedop a ser inscrita nos cadastros federais de inadimplência.

Ao pedir a concessão de liminar para retirar sua inscrição nos cadastros de inadimplentes, o estado sustentou que a inclusão seria ilícita e abusiva desde a origem, e lembrou que a parcela que deu causa à inscrição do Sedop já se encontra devidamente quitada desde julho de 2016. Afirmou ainda não ser cabível a cobrança de encargos em um contrato cujos recursos financeiros já foram executados em 85% – sendo que o repasse do valor se encontra impedido exclusivamente em virtude do registro indevido da Sedop no Cadin. A liminar concedida impede a inscrição do estado nos cadastros federais de inadimplência e as restrições dela decorrentes no que diga respeito ao Convênio 3/2013, assinado entre a Sedop e UFPA.”

“Liminar suspende inscrição do RN em cadastros de inadimplentes da União

O ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, determinou, por meio de liminar, que a União se abstenha de inscrever ou proceda à retirada do Estado do Rio Grande do Norte no SIAFI/CAUC ou em qualquer outro cadastro de inadimplência federal em virtude de convênio firmado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A decisão monocrática foi proferida no exame de medida cautelar na Ação Cível Originária (ACO) 2803.

O convênio com o Incra, firmado em 2007 visando à realização de diagnóstico das potencialidades hídricas de projetos de assentamento no estado, não teve sua prestação de contas aprovada pela superintendência regional da autarquia federal. E, de acordo com a Procuradoria estadual, a inscrição do RN nos cadastros estaria impedindo o repasse de cerca de R\$ 27 milhões destinados a políticas públicas de abastecimento de água.

Segundo o ministro, o litígio entre a União e o estado tem potencialidade ofensiva capaz de vulnerar o princípio fundamental que rege, no ordenamento jurídico nacional, o pacto federativo. “É evidente que eventual inscrição no CADIN e no CAUC implicaria prejuízo imediato ao estado, inclusive com possível suspensão de linhas de crédito e transferência de recursos do ente federal”, afirmou.

A decisão ressalta ainda que a jurisprudência do STF tem reconhecido, com base no postulado do devido processo legal, a necessidade de instauração de prévio processo de tomada de contas especial como requisito para a inclusão em cadastro de inadimplência. E, no caso, não há notícias de tal procedimento, com apuração de danos ao erário federal e das respectivas responsabilidades.”

A ACO 2917 teve como desfecho uma liminar concedida pelo ministro Luiz Fux, determinando que a União não inscreva o Estado do Pará em cadastros federais de inadimplentes, e, se já o tiver feito, que desfaça, em virtude do risco de dano irreparável à população em razão da paralisação de obras viárias e de saneamento em Belém.

Em sentido semelhante à ACO 2917, a ACO 2803, por intermédio do ministro Dias Toffoli, teve liminar concedida, com a mesma determinação da ACO 2917, em virtude do não reconhecimento do devido processo legal ao estado do Rio Grande do Norte, e principalmente em razão do impedimento do repasse de milhões destinados a políticas públicas de abastecimento de água, devido à inscrição do estado nos cadastros de inadimplência federais.

5. DIREITO COMPARADO

O estudo do direito comparado, nos dias atuais, tornou-se uma maneira de aprender, através da comparação com outros países, novas maneiras de agir perante o modelo de administração vigente em seu país. Neste viés, segue-se o estudo a respeito da comparação do Brasil com os Estados Unidos, no que tange ao modelo político de organização adotado. Além da comparação com os EUA, far-se-á uma breve menção a alguns países da Europa também.

Através do estudo da comparação do modelo político do Brasil e dos EUA, percebe-se que esses dois modelos, apesar de terem semelhanças, não podem ser comparados na prática.

A Constituição brasileira define o Brasil como uma República Federativa Presidencialista, já a Constituição americana os define como República Federativa Oligárquica. O presidencialismo concentra o poder nas mãos de um presidente, já a oligarquia divide o poder nas mãos de alguns, qual seja, soberania aos Estados-membros. O Brasil tem em sua organização a divisão de três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que o chefe do Executivo, o Presidente da República, acumula as funções de chefe de Estado e chefe de Governo. Isso denota a soberania acumulada pela União em detrimento dos Estados-membros, que têm uma falsa autonomia.

Nos Estados Unidos da América, qualquer uma de suas cinquenta unidades federativas é um estado que compõe o país, e esses entes federativos partilham a soberania com o governo federal americano. O fato de o país norte-americano ter essa soberania dividida fez com que todos os cidadãos estadunidenses fossem considerados cidadãos tanto da entidade federal quanto do seu estado de moradia.

A história que iniciou a forma federativa de Estado teve origem nos Estados Unidos. No ápice da independência americana, havia nos Estados Unidos treze colônias. Para se protegerem das constantes ameaças que ainda vinham da antiga metrópole, essas colônias estabeleceram um pacto de colaboração. Acontece que, nesse pacto, qualquer uma das partes poderia invocar o direito de secessão, podendo romper com o pacto a qualquer momento, tornando o acordo fragilizado.

Como forma de resolver esse problema, as colônias criaram uma forma federativa de estado, onde os recém entes federativos não poderiam mais invocar o direito de secessão. Assim, os agora estados da federação acabaram, por assim dizer, doando parte de sua soberania a um ente federativo central, assim formando os Estados Unidos da América.

A Constituição norte americana deixa claro que o povo transferiu alguns poderes soberanos dos seus respectivos estados para o governo federal. Ainda, é previsto que os poderes não delegados ao governo e que não são expressamente proibidos aos estados, mantêm-se por estes e pelo seu povo.

Uma grande diferença entre o modelo de federação brasileira e o dos Estados Unidos repousa na grande quantidade de verbas federais recebidas pelos estados norte-americanos, quando se sabe que no Brasil, os estados dependem financeiramente da União. Há ainda nos EUA uma regulamentação que divide a competência com relação à cobrança de impostos e gastos, algo que no Brasil fica a cargo praticamente só da União.

Por fim, conclui-se que a maior diferença entre Brasil e Estados Unidos repousa na suas respectivas constituições, a constituição brasileira atribuiu concentração absoluta de poderes da União sobre os estados e municípios, diferentemente dos EUA que dividem a soberania da União com os entes federados. O Brasil, desde o início, esteve organizado como Federação, não precisou de pacto federativo, enquanto que nos Estados Unidos houve esse pacto por iniciativa dos estados.

Ainda com relação ao direito comparado, trata-se agora de um país europeu, mais especificamente a Alemanha. Esse país tem o federalismo em sua essência. A sua natureza

federalista advém de sua própria formação, onde os antigos principados germânicos uniram-se formando os atuais estados, sendo assim caracterizada uma federação por agregação.

No tocante às divisões de competência, uma parte importante das competências legislativas foi designada ao governo federal, e aos estados caberia a execução da legislação federal e a administração pública. Assim, percebe-se que o federalismo alemão tem um caráter de cooperação e execução, sem competição entre os estados, na busca da uniformidade entre as regiões. Os primeiros anos da Federação alemã foram muito produtivos, com um grande crescimento econômico, o que fez com que houvesse a formação de um modelo de divisão de receitas, que até hoje existe.

Após o primeiro período da Federação, houve um tempo de baixo crescimento econômico, e as questões de repasses de verbas dos estados mais ricos para os mais pobres começaram a sofrer com brigas internas entre partidos políticos. Nesse cenário difícil, foi preciso que surgisse um processo de unificação da Alemanha, iniciado em 1990. Nesse processo, o governo federal foi o principal ente, formando assim um governo mais centralizado, tendo os estados um papel secundário. Esse processo foi tido como expansão de uma federação marcada pela grande desigualdade que se instalou em seus estados.

Ainda em consonância com o processo de unificação, veio em 2006 a reforma constitucional da federação alemã, com a tentativa de dar maior autonomia aos estados, principalmente no tocante ao quesito de equalização financeira entre eles. A ideia de equalização é a garantia de igualdade de condições de vida entre todas as regiões do país, tendo os estados que dividir suas receitas para que todos atinjam, no mínimo, a receita per capita média, levando em conta a receita total do país dividida pelo número de estados. Em suma, os estados mais ricos dividem suas receitas com os mais pobres até que todos atinjam um patamar mínimo. Se assim fosse no Brasil, por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro sofreriam perdas consideráveis, transferindo suas receitas para Roraima e Amapá, estados mais pobres.

Por fim, depreende-se do modelo federalista alemão que os entes federativos têm independência administrativa, financeira e decisória, os governos locais têm suas próprias prioridades e investem no que acharem melhor. Portanto, fica claro que o modelo brasileiro e alemão tem grandes diferenças.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da autonomia dos Estados-membros, a transferência de verbas entre os entes federados e a inscrição pela União de Entes Federados em cadastros de inadimplentes federais ligam-se em um ponto a ser abordado nessa breve conclusão: a questão da “ilusão do pacto federativo”, em razão da dependência financeira que os estados têm para com a União, muito em virtude da má divisão dos recursos federais, no tocante à distribuição dos impostos arrecadados pela União.

A autonomia prevista no pacto federativo brasileiro pode configurar-se pela auto-organização, pelo autogoverno, pela autoadministração, etc., porém, essa autonomia não se sustenta sem uma autossuficiência financeira. No modelo brasileiro, a maior parte das competências tributárias e os recursos provenientes de impostos concentram-se nas mãos da União. Desse modo, ocorre uma dependência econômica dos Estados-membros e Municípios para com o Ente Federado central.

Quando foi tratado o termo “ilusão do pacto federativo”, foi feita referência à contradição que tem o espírito federativo diante da submissão de um ente federado a outro, no sentido de faltar recursos financeiros para o desenvolvimento de seus propósitos, sendo que, para isso, o ente só consegue prosseguir com a ajuda da União.

A ideia de autonomia dos Entes Federados carrega no seu princípio também a autonomia financeira, nesse viés, a possibilidade de que os estados e municípios possam arrecadar mais tributos é necessária.

Quanto à questão das transferências de verbas entre os entes federados, sabe-se que, em razão das grandes desigualdades no Brasil, faz-se necessário o equilíbrio fiscal, no sentido de transferir recursos para estados e municípios mais carentes. A Constituição Federal preconiza a transferência de verbas do centro para a periferia, o que, em tese, fortaleceria economicamente estados e municípios. Porém, o que acontece nos dias atuais é que muitos estados e municípios estão arrecadando mais tributos do que estão recebendo de volta da União, isso ocorre devido à maior competência tributária ser atribuída a este último ente. O fato é que essa situação está gerando desequilíbrio fiscal em muitos estados e os mantém endividados e, portanto, dependentes economicamente do Governo Federal.

Ainda com relação à dependência financeira de estados e municípios perante a União, tem-se a inscrição de Entes Federados em cadastros de inadimplentes federais, onde acontece que, por muitas vezes, esses Entes, por terem essa dependência e não terem grandes fontes de arrecadação de tributos, acabam por não conseguir honrar seus compromissos com a União e, por isso, acabam sendo inscritos nos cadastros de inadimplência.

Retomando o que foi dito de forma concisa, sabe-se que os entes federados são dotados de autonomia prevista na Constituição. Porém, a previsão constitucional não é suficiente para subsidiar essa autonomia na realidade. É necessário que as competências dos entes sejam novamente delimitadas, de forma que estados e municípios tenham mais recursos financeiros para poderem, de fato, exercer suas tarefas sem ter que depender da União.

Por fim, fica em aberto a discussão acerca da federação exercida no Brasil, por suas características e por suas garantias previstas na Constituição. O reforço à autonomia financeira dos entes federados vai ao encontro do conceito do pacto federativo e, se fosse colocado em prática, representaria grande conquista.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/445678/CPU_Modulo_21_ApresentacaoTransferencias.pdf/0de0b73f-7c42-4295-bafa-369c53385d49 . Acesso em 07 de fevereiro de 2017.

A divisão dos recursos federais e a sua injusta distribuição. Disponível em:

<http://jornalggn.com.br/fora-pauta/a-divisao-dos-recursos-federais-e-a-sua-injusta-distribuicao>. Acesso em 07 de fevereiro de 2017.

Autonomia dos entes federados. Disponível em:

<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,autonomia-dos-entes-federados,46887.html>. Acesso em 07 de fevereiro de 2017.

Diferença entre Brasil e EUA. Disponível em:

<http://www.eduardothomas.com.br/2016/07/06/diferenca-entre-brasil-e-eua/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

Notícias STF. Disponível em:

<http://m.stf.gov.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=309940>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

Notícias STF. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=325980&caixaBusca=N>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

Os Estados-membros e a Federação: suas respectivas autonomia e soberania. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-estados-membros-e-a-federacao-suas-respectivas-autonomia-e-soberania,41931.html>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

Portal da transparência: Disponível em:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-despesa-transferencia.asp>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

Repartição de receitas tributárias. Disponível em:

<https://piam.wordpress.com/2009/09/11/reparticao-de-receitas-tributarias/>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

Transferência financeira entre entes federados é necessária. Disponível em:

<http://www.conjur.com.br/2014-ago-14/cleucio-nunes-transferencia-financeira-estados-necessaria>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.