

Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro

Leonardo Buiça Freitas

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário (USP). Professor da Escola Superior de Magistratura do Estado de Goiás (ESMEG). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – Seção Judiciária de Goiás.

Lucas Bevilacqua

Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário (USP) com formação complementar em Comércio Internacional junto à *Mission of Brazil to the World Trade Organization (WTO) in Geneva*. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Procurador do Estado (GO) em Brasília.

Resumo: O artigo pretende demonstrar a relação entre a atividade financeira no modelo federal de Estado e a concretização das políticas públicas de proteção aos direitos humanos. Para tanto, são abordadas as características pecúneas da atividade financeira do Estado e os contornos do federalismo fiscal, especialmente na análise das transferências intergovernamentais, instrumentos de descentralização financeira e de diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Palavras-chave: Atividade financeira do Estado, federalismo fiscal, políticas públicas, direitos humanos.

Sumário: **1** Introdução – **2** O indispensável diálogo entre direito financeiro e as políticas públicas – **3** A atividade financeira do Estado: obtenção, gestão e aplicação de recursos – **4** A atividade financeira como decisão política do Estado na consecução das políticas públicas – **5** O federalismo fiscal e as políticas públicas – **6** Federalismo fiscal e transferências intergovernamentais: a redução das desigualdades sociais e regionais e a efetivação de políticas públicas – **7** Conclusão – **8** Referências bibliográficas

1 Introdução

O presente estudo objetiva demonstrar que a equilibrada e responsável atividade financeira no modelo federal de Estado é instrumento imprescindível para a consecução das políticas públicas de proteção aos direitos humanos.

A proposta do trabalho é evidenciar o indispensável diálogo entre o direito financeiro e os direitos humanos considerando que sem uma atuação de qualidade na obtenção, gestão e aplicação dos recursos financeiros, as ações governamentais de

proteção aos direitos fundamentais, mormente aos sociais, restam prejudicadas, quer pela escassez dos recursos, quer pela má aplicação dos mesmos, ainda que existentes em abundância. Assim, as políticas públicas necessitam, para a sua efetiva implementação, do planejamento arquitetado dentro da seara do direito orçamentário.

Ademais, no Estado Federal, o financiamento das políticas públicas de tutela dos direitos humanos apresenta séria dificuldade decorrente da partilha de competências materiais e legislativas entre os entes federados, existindo, não raras vezes, um desequilíbrio entre encargos e recursos, o que prejudica sobretudo as ações governamentais.

Cumprе esclarecer que o trabalho está centrado nos conceitos, institutos, princípios e normas de direito financeiro, abordando a questão das políticas públicas e dos direitos humanos no contexto da atividade financeira do Estado, especificamente no modelo federal de Estado. Insta, pois, observar que o financiamento das políticas públicas surge como uma forma contemporânea de adimplemento das chamadas necessidades públicas, que historicamente constituem o principal escopo da atividade estatal, eis que esta visa, em síntese, o alcance do bem comum.

Releva assinalar, ademais, que a terminologia quanto aos direitos humanos não pretende ser rígida, exata, impecável. São utilizados no bojo do trabalho termos e expressões que traduzem os chamados direitos humanos. A propósito, André de Carvalho Ramos indica vários termos utilizados na doutrina e no direito positivo, tais como direitos fundamentais, liberdades públicas, direitos da pessoa humana, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos.¹ Vale ainda alertar que as chamadas liberdades públicas, constante presença no estudo a ser realizado, mormente quanto ao federalismo fiscal, devem ser consideradas como função dos direitos fundamentais por excelência.²

Enfim, a questão apresentada por Fernando Facury Scaff sobre como sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos³ permeia o presente trabalho. Para tentar respondê-la serão abordados aspectos da atividade financeira do Estado, do federalismo fiscal com a respectiva partilha de competências tributárias e com as transferências intergovernamentais, no afã de se estabelecer um planejamento que é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento.⁴

¹ André de Carvalho Ramos. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34.

² Virgílio Afonso da Silva. *A Constitucionalização do Direito – Os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. 1ª ed., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011, p.137.

³ Fernando Facury Scaff. Como a Sociedade Financia o Estado para a Implementação dos Direitos Humanos no Brasil. In: Fernando Facury Scaff (Org.). *Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, 1-35.

⁴ Gilberto Bercovici. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 191.

2 O indispensável diálogo entre direito financeiro e as políticas públicas

Consoante relatado na parte introdutória, o presente trabalho almeja indicar que para a efetivação dos direitos humanos por intermédio de políticas públicas é necessário que a atividade financeira do Estado seja exercida de forma legal, impessoal, moral, econômica e transparente e em que haja colaboração dos entes políticos que integram a Federação, notadamente por meio de transferências intergovernamentais, obrigatórias ou voluntárias, diretas ou indiretas, verticais ou horizontais, como será desenvolvido adiante.

Nesta perspectiva, impende analisar a importância da atividade financeira do Estado para o financiamento de políticas públicas. Em primeiro lugar, cumpre assinalar que o tema de políticas públicas vem ganhando gradualmente um maior espaço na seara jurídica, inclusive e especialmente pela judicialização de questões ligadas às políticas públicas da saúde, da educação, de proteção à criança, ao adolescente, ao idoso, às comunidades indígenas, enfim de uma série de ações governamentais que visam a proteção dos direitos fundamentais.⁵

Outrossim, Maria Paula Dallari Bucci indica serem as políticas públicas um problema de direito público, em sentido lato,⁶ havendo irretorquível liame entre estas e ramos do direito ontologicamente públicos tais como o constitucional, o administrativo, o financeiro e o tributário, conforme apontado nesse estudo.

Tal relação decorre do próprio sentido da expressão políticas públicas, entendidas como programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁷

Não se pode, ademais, olvidar que os direitos têm custos, sendo que a liberdade depende diretamente da receita pública obtida, especialmente da receita tributária, como preconizam Stephen Holmes e Cass Sustein.⁸ Ainda quanto à receita derivada decorrente de tributo, calha lembrar aqui da festejada lição de Ricardo Lobo Torres para quem o tributo é o *preço da liberdade*, servindo de instrumento para distanciar o homem do Estado, permitindo-lhe desenvolver plenamente as suas potencialidades no espaço público, sem necessidade de entregar qualquer prestação permanente de serviço ao Leviatã.⁹

⁵ Flávia Piovesan. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: J.J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia (Coord.). *Direitos Fundamentais Sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53-69.

⁶ Maria Paula Dallari Bucci. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

⁷ *Idem*, p. 241.

⁸ Stephen Holmes e Cass R. Sustein. *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York, Norton, 2000.

⁹ Ricardo Lobo Torres. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário – Os direitos humanos e a tributação: imunidade e isonomia*. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 4.

Fernando Facury Scaff, ao discorrer sobre a “igualdade republicana” aponta no sentido da ligação entre direito financeiro e direitos humanos ao aduzir que o gasto público encontra-se diretamente vinculado ao exercício dos direitos fundamentais, quaisquer que sejam as suas dimensões.¹⁰ No mesmo diapasão, Maria Paula Dallari Bucci apresenta a proximidade entre as noções de política pública e de planos governamentais, tais como o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Educação, etc., sustentando que para a compreensão das políticas públicas é essencial a compreensão do regime das finanças públicas.¹¹

Por estas primeiras linhas deste estudo é possível se escutar o sonoro e indispensável diálogo entre a atividade financeira do Estado e a consecução das políticas públicas de proteção aos direitos fundamentais sociais. Ora, sem uma atuação de qualidade na obtenção, gestão e gasto dos recursos, as ações governamentais de tutela de direitos humanos perdem eficiência e eficácia, passando a ser tão somente objeto de discursos vazios e de viés nitidamente populista.

Com efeito, estabelecidas estas premissas acerca do indispensável liame entre direito financeiro e políticas públicas, cabe aprofundar no estudo de temas específicos e relevantes das finanças públicas para a consolidação do Estado Democrático de Direito, iniciando tal incursão pela análise da atividade financeira do Estado.

3 A atividade financeira do Estado: obtenção, gestão e aplicação de recursos

O chamado Estado Moderno assume uma série de atividades, tendo desenvolvido uma flexibilidade notável, modificando-se conforme as necessidades políticas, adaptando-se às exigências sociais, econômicas e culturais.¹²

Como será analisado no próximo tópico, existe, inclusive, a necessidade de se realizar escolhas políticas sobre quais atividades assumir e como financiar estas ações governamentais escolhidas. Tal decisão política se dá, em regra, no chamado direito orçamentário, ou seja, nos instrumentos normativos que compõem o orçamento.

Assim sendo, observa-se que concomitantemente às atividades políticas, econômicas, sociais, educacionais, culturais, políticas, há a atividade financeira do Estado, como setor imprescindível ao seu funcionamento. Fala-se então em Estado Financeiro, que se desenvolve desde o fenecimento do feudalismo até os nossos dias, exibindo

¹⁰ Fernando Facury Scaff. República, Tributação, Finanças. In *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*. 2008, vol. 1, p. 83.

¹¹ Maria Paula Dallari Bucci. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 257-258.

¹² Nina Beatriz Stocco Ranieri. Conceitos de Estado. In: Paulo Borba Casella, Umberto Celli Júnior, Elizabeth de Almeida Meirelles e Fabrício Bertini Pasquot Polido (Org.), *Direito Internacional: Humanismo e Globalidade* – Guido Fernando Silva Soares – *Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 480.

um contorno diferente em suas várias fases: Estado Patrimonial, Estado de Polícia, Estado Fiscal, Estado Social Fiscal e Estado Socialista.¹³ No mesmo sentido, sustenta José Casalta Nabais que a consolidação do Estado Moderno passa pela construção de um Estado Fiscal.¹⁴

Apresentadas estas considerações iniciais sobre as atividades exercidas pelo Estado Moderno, cumpre apresentar os contornos fundamentais da atividade financeira do Estado. Giuliani Fonrouge informa que constituem manifestações fundamentais da atividade financeira os ingressos, os gastos e a conservação dos bens ou a gestão dos dinheiros públicos.¹⁵ Na mesma vertente, Gustavo Ingresso define que a atividade financeira se apresenta em três grupos de funções: aquisição, conservação e emprego dos bens para o adimplemento das funções públicas.¹⁶

A doutrina pátria segue na mesma trilha ao estabelecer que a atividade financeira do Estado consiste na obtenção, na gestão e na aplicação de recursos para a consecução dos fins colimados pelo Estado, basicamente a realização do bem comum.¹⁷ Neste diapasão, leciona Aliomar Baleeiro que a atividade financeira consiste em obter, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades cuja satisfação o Estado assumiu.¹⁸ Igualmente, apresentando a atividade financeira do Estado em três campos, é a lição de Rubens Gomes de Sousa, quando elenca receita, gestão e despesa como meios patrimoniais que possibilitem o desempenho pelo Estado de atividades que se referem à realização dos seus fins.¹⁹

Na esteira das sábias lições doutrinárias apresentadas, releva salientar que a obtenção do dinheiro pelo Estado, dentro da sua atividade financeira, se dá não somente pela forma da receita tributária, apesar desta ser a mais utilizada nos Estados contemporâneos, mas também pelas receitas originárias, patrimoniais, que têm assumido relevante papel nas últimas décadas, mormente com o processo de privatização ocorrido em diversos países. Ademais, o ingresso público também é composto pelo crédito público, advindo do empréstimo público e gerador da dívida pública.

A gestão, por seu turno, é feita, na seara do direito financeiro, pelo chamado direito orçamentário, que envolve, no sistema jurídico pátrio, instrumentos normativos com diferentes objetivos: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

¹³ Ricardo Lobo Torres. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 8.

¹⁴ José Casalta Nabais. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 191-203.

¹⁵ Carlos M. Giuliani Fonrouge. *Derecho Financiero*. 2ª edición, ampliada y actualizada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1970, volumen I, p.4.

¹⁶ Gustavo Ingresso. *Istituzioni di Diritto Finanziario*. Volume I. Bilancio-Contratti-Patrimonio Dello Stato. Napoli: Dott. Eugenio Jovene – Editore, p. 1 e 5.

¹⁷ Kiyoshi Harada. *Direito Financeiro e Tributário*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 35-36.

¹⁸ Aliomar Baleeiro. *Uma Introdução à ciência das finanças*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 2.

¹⁹ Rubens Gomes de Sousa. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S/A, [s.d.], §2º, p. 4 e 5.

O plano plurianual assume singular importância na efetivação do princípio orçamentário da programação,²⁰ estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (artigo 165, §1º, CF). Por força do art. 35, §2º, I, do ADCT, o plano plurianual vai do segundo ano de um mandato ao primeiro do subsequente. Como os mandatos do poder executivo atualmente são de quatro anos, o plano plurianual é também de quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, é uma novidade da Constituição de 1988, prevista no §2º do art. 165. É uma lei anual e tem de ser apreciada e votada antes da Lei Orçamentária, como estipula o art. 35, §2º, II, do ADCT. Tecnicamente, então, a LDO deve ser aprovada no primeiro semestre da sessão legislativa, ficando a lei orçamentária anual para o segundo semestre.

Releva notar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) exige que três anexos acompanhem a LDO: a) Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §1º); b) Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, §3º); c) Anexo específico da União (art. 4º, §4º). Este instrumento normativo termina então por ser o coração da gestão fiscal de qualidade. Resta patente, portanto, que além do princípio orçamentário da programação, a sistemática da lei de diretrizes orçamentárias atende ao moderno princípio financeiro da Responsabilidade Fiscal.²¹

Por último e não menos importante é a Lei Orçamentária Anual (art. 165, III e §§5º, 6º, 7º, 8º, CF; art. 35, §2º, III, ADCT), cuja execução marca a boa ou má gestão fiscal, guardando estreita relação com as ações governamentais para a tutela de direitos fundamentais, ou seja, com as políticas públicas de efetivação dos direitos humanos, objeto deste estudo.

Neste ponto, importa observar que o orçamento é considerado, numa acepção clássica, como lei somente no sentido formal, não tendo o condão de criar direitos subjetivos. É somente uma previsão de receita e fixação de despesas para um dado período, no caso um exercício financeiro, que, se não cumprida inteiramente, não enseja nulidade ou ilicitude do ato administrativo. A simples previsão orçamentária não dá direito a um determinado órgão de exigir o recebimento da verba pública.

Todavia, para o tema que ora se aborda, da estreita ligação entre a atividade financeira e as políticas públicas de concretização dos direitos fundamentais sociais, esta concepção merece ser repensada, conforme defende Raquel Cavalcanti Ramos Machado ao afirmar que a ordem das despesas orçamentárias pode criar e afetar direitos subjetivos, sobretudo, considerando o constante conflito entre a concretização de direitos sociais e a reserva do possível.²²

²⁰ José Afonso da Silva. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 111-123.

²¹ Ricardo Lobo Torres. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 122-123.

²² Raquel Cavalcanti Ramos Machado. *Mudança do Paradigma Orçamentário: do controle do Estado para a implementação de políticas públicas. A função da receita no Estado Democrático e Social de Direito*. In: José

Como terceiro campo da atividade financeira, tem-se a aplicação do dinheiro arrecadado e gerido, vale dizer, a despesa pública. Aliomar Baleeiro ensina que a despesa pública é a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo.²³ Seguindo tal conceito, vê-se que a despesa pública, como componente da atividade financeira do Estado, tem que ser em dinheiro, autorizado por lei, executado por agente público dotado de competência administrativa para tanto e cuja execução tenha um escopo público, alcançando os objetivos das políticas públicas programadas pelo Estado.

A propósito, vale assinalar a preocupação hodierna com a saúde das contas públicas, em todos os seus três aspectos, como se infere do artigo 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.²⁴ Tecendo lúcido comentário sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o planejamento da ação governamental, José Maurício Conti indica que somente por meio da ação governamental coordenada e planejada é possível seguir um rumo e otimizar a aplicação dos recursos humanos e materiais para atingir os objetivos almejados.²⁵

Percebe-se, portanto, que a responsabilidade na gestão fiscal, propiciando uma atividade financeira do Estado equilibrada e republicana (vocábulo usado como adjetivo, conforme lição de Scaff),²⁶ é importante não somente para as contas públicas em si mesmas, mas para o conjunto da sociedade, destinatário das ações governamentais que concretizam políticas públicas, as quais necessitam do amparo financeiro para a sua consecução.

4 A atividade financeira como decisão política do Estado na consecução das políticas públicas

Conforme já salientado, a atividade financeira do Estado visa precipuamente dotar o ente estatal de condições para suprir as necessidades coletivas, alcançando o bem comum. Na verdade, a escolha de como realizar a atividade financeira é política,

Maurício Conti e Fernando Facury Scaff (Coord.). *Orçamentos Públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1061.

²³ Aliomar Baleeiro. *Uma Introdução à ciência das finanças*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 65.

²⁴ Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, artigo 1º, §1º: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar”.

²⁵ José Maurício Conti. Planejamento e Responsabilidade Fiscal. In: Fernando Facury Scaff e José Maurício Conti (Org.). *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de Vigência – Questões Atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 41.

²⁶ Fernando Facury Scaff. República, Tributação, Finanças. In *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*. 2008, vol. 1, p. 81.

eis que delinea o próprio perfil do Estado; como e de quem arrecada e como e onde se gasta confere a dado Governo a sua real fisionomia. Assim, o juiz da necessidade a ser satisfeita é o Estado que termina por escolher algumas prioridades a serem alcançadas, num constante e perene diálogo entre direito financeiro e políticas públicas.

Neste tema específico, a concepção que se tem do papel do Estado é de suma importância. No Estado Mínimo, preconizado pelo liberalismo nos séculos XVIII e XIX, a atividade financeira do Estado era mínima e não se preocupava com a intervenção estatal por meio de instrumentos financeiros, como a receita, a despesa e o orçamento. O tributo apresentava função meramente fiscal, objetivando arrecadar tão somente o suficiente ao adimplemento das despesas. A despesa era um mal necessário e deveria, portanto, ser mínima, apenas nas áreas essenciais, como segurança — interna e externa —, justiça, parlamento, diplomacia, enfim, somente em setores de atividade estatal típica. Por fim, o orçamento era considerado uma peça técnico-contábil com previsão de receita e fixação de despesa, tendo como dogma o equilíbrio.

Já com o advento do Estado intervencionista, do chamado *Welfare State*, principalmente após a 2ª Grande Guerra, a atividade financeira, acompanhando inclusive o tamanho da influência do Estado na economia, tende a crescer. Passa-se a utilizar o tributo não somente com função fiscal, mas também extrafiscal, colimando intervir na economia, estimulando setores e regiões, desestimulando vícios tais como a bebida, o tabaco, redistribuindo a renda, entre outras funções. As despesas públicas, antes vistas apenas como um mal necessário, improdutivas e que, portanto, deveriam ser combatidas, passam a ser visualizadas como elemento de fomento do desenvolvimento; o Estado efetuando despesas para fazer crescer a economia, criar empregos (teoria do pleno emprego de Keynes), conceder benefícios sociais diversos tais como os das áreas da saúde, da assistência e da previdência social, enfim o gasto público como mola propulsora das políticas públicas de garantia dos direitos fundamentais. O orçamento clássico que era somente uma operação técnica, contábil e que tinha como dogma o equilíbrio, passa a ser visto como orçamento-programa,²⁷ uma espécie de plano de governo, cujas metas deveriam ser alcançadas.

²⁷ José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Tiragem, 1990, p. 613-614, assim leciona: “A Constituição institui um sistema orçamentário efetivamente moderno. Abre amplas possibilidades à implantação de um sistema integrado de *planejamento-orçamento-programa*, de sorte que o orçamento fiscal, os orçamentos de investimento das empresas e o orçamento de seguridade social passam a constituir etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social, ou, se quiser, conteúdo dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, na medida em que estes têm que compatibilizar-se com o plano plurianual que é o instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, que integrarão o orçamento anual, em cada ano, e por ele executadas anualmente”.

Ainda que atualmente tais posições históricas e ideológicas não estejam materializadas com nitidez em polos distintos, uma vez que é bastante comum que governos rotulados de direita aumentem significativamente a atividade financeira, inclusive a despesa pública e que governos tidos como de esquerda implementem medidas de austeridade, o relato pretérito serve para indicar a essência política do fenômeno financeiro.²⁸

Tal decisão de cunho eminentemente político consubstanciada em como, onde e quanto arrecadar, como, onde e quanto gastar tem como escopo precípua a consecução dos fins do Estado. Como é cediço, a doutrina tem apresentado diversas finalidades para a existência do Estado.²⁹ Na questão específica da atividade financeira, coloca-se como fim do Estado o atendimento das necessidades públicas.

A lição clássica de Alberto Deodato resume o conceito de atividade financeira do Estado à procura de meios para satisfazer às necessidades públicas, informando serem estas infinitas, apontando ser o Estado o maior criador e consumidor de riquezas.³⁰ Souto Maior Borges, em igual sentido, estabelece indissolúvel vínculo entre atividade financeira e necessidade pública ao asseverar que “a atividade financeira, nela incluída como parte integrante a atividade tributária, é atividade orientada a obter os meios necessários para suprir as necessidades públicas”.³¹

O problema é saber quais são efetivamente as necessidades públicas. Como alertou Alberto Deodato as necessidades são infinitas.³² No mesmo sentido, Fernando Facury Scaff sentencia que as necessidades humanas são infinitas e os recursos financeiros para atendê-las são escassos, atentando, ademais, para o crescente desenvolvimento tecnológico a ensejar novas necessidades para o seu atendimento.³³

Sobre este assunto, comenta Régis Fernandes de Oliveira que “com o agigantamento do Estado e sua intervenção em quase todas as atividades humanas, cresce de importância o estudo das *necessidades públicas*. Cuida-se, antes de mais nada, de uma *decisão política*. O Estado é quem vai dizer, para usar verbo vicário, no texto constitucional e nas leis posteriores, quais as necessidades vai encampar como públicas”.³⁴ Na mesma vertente, Baleeiro entende que é a intervenção do Estado

²⁸ Aliomar Baleeiro. *Uma Introdução à ciência das finanças*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 3 e 4.

²⁹ Nina Beatriz Stocco Ranieri. Conceitos de Estado. In: Paulo Borba Casella, Umberto Celli Júnior, Elizabeth de Almeida Meirelles e Fabrício Bertini Pasquot Polido (Org.), *Direito Internacional: Humanismo e Globalidade – Guidio Fernando Silva Soares – Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 481.

³⁰ Alberto Deodato. *Manual de ciência das finanças*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 6.

³¹ José Souto Maior Borges. *Iniciação ao Direito Financeiro*. Recife: Imprensa Universitária, 1966, p. 22.

³² Alberto Deodato. *Manual de ciência das finanças*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 6.

³³ Fernando Facury Scaff. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: Adilson Rodrigues Pires e Heleno Taveira Torres (Org.). *Princípios de Direito Financeiro e Tributário – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro/São Paulo/Recife: Renovar, 2006, p.118.

³⁴ Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath. *Manual de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 19.

para provê-la que dá o colorido de pública a uma necessidade; a necessidade torna-se pública por uma decisão dos órgãos políticos.³⁵

Em complemento a estas judiciosas ponderações, calha ainda invocar a abalizada lição de Louis Trotabas quando afirma que se o Estado deve assumir todas as atividades que lhe incumbem, ele não deve assumir mais que estas. Sustenta o afamado financista francês que o problema não é mais o que o Estado pode fazer, mas sim o que ele deve fazer, sendo a gestão das finanças públicas dominada pelo reconhecimento de tais atividades assumidas. Conclui então que a questão é elencar quais atividades e quais meios possui o Estado para realizá-las e isto é objeto do orçamento.³⁶

Na mesma vertente, indicando a importância do orçamento para a escolha de meios — daí o nome lei de meios para a peça orçamentária — para a satisfação das necessidades públicas, Antônio Luciano de Sousa Franco aduz que “em termos políticos, nos sistemas democráticos, é sobretudo pela aprovação (em regra parlamentar) do *orçamento* — com as respectivas prioridades de *despesas* e o montante dos *impostos* — que as decisões financeiras são formuladas anualmente”.³⁷

Pelo exposto, observa-se nitidamente a essência política do fenômeno financeiro. Com isso, há de se realizar escolhas. As escolhas, ainda que sejam influenciadas por pressões sociais e econômicas, visam, em última instância, suprir as necessidades públicas. Estas, porém, são infinitas, o que determina ser imprescindível a prévia decisão acerca das ações governamentais relevantes e os meios para implementá-las, o que se dá na seara do orçamento.

5 O federalismo fiscal e as políticas públicas

Historicamente, o modelo federal de Estado é uma experiência assaz recente. Embora alguns autores apontem a Confederação Helvética, surgida em 1291, como o primeiro exemplo de aliança federativa, reconhece-se que o Estado Federal moderno nasceu apenas em 1787, com o surgimento dos Estados Unidos da América.³⁸

Origina-se, então, a Federação de movimentos populares, revolucionários, ocorridos nos Estados Unidos da América, como forma de se opor ao poder do Reino Unido. Assim, as ex-colônias britânicas, que declararam sua independência em 1776, num primeiro momento, adotaram a forma de Confederação, mantendo suas soberanias. Posteriormente, entenderam ser mais adequada a construção de um Estado Federal,

³⁵ Cf. Aliomar Baleeiro. *Uma Introdução à ciência das finanças*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 2.

³⁶ Louis Trotabas. *Finances Publiques*. Paris: Précis Dalloz, 1964, p.17.

³⁷ Antônio Luciano de Sousa Franco. *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, 1974, Vol. 1, p. 171.

³⁸ Nélson de Freitas Porfírio Júnior. Federalismo, Tipos de Estado e Conceito de Estado Federal. In: José Maurício Conti (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri: Manole, 2004, p. 4-5.

conferindo aos Estados-membros autonomia, reservando à União o poder soberano. Fortalece-se então a figura da União como forma, inclusive, de alicerçar a nova República então em surgimento.³⁹

Impende notar que o ideal federativo trazido pelos revolucionários estadunidenses traz consigo a verdadeira acepção do termo Federação. Este termo é oriundo do latim *foedus*, cujo significado é pacto ou aliança.⁴⁰ Assim, deve-se analisar a opção pela Federação sob o prisma do pacto, da aliança, da junção permanente de estados autônomos, fundamentados numa ordem jurídica única, refletida, em regra, na Lei Maior.⁴¹

Calha observar, outrossim, que a opção constitucional pelo federalismo tem uma sólida ligação com o Estado de Direito ou Estado Democrático de Direito, eis que “nasceu de um sonho, um sonho do pensamento político moderno, é verdade, mas um ideal para conduzir o Estado de forma descentralizadora”.⁴² Inegável, portanto, o liame entre federalismo e democracia, em que as liberdades devem ser conservadas, ampliadas e defendidas, apresentando um modelo de descentralização política, administrativa e financeira que evite o surgimento de modelos totalitários de Estado.

A primeira forma de Estado Federal no Brasil surgiu em 1889. Porém, vale observar que relevantes aspectos da essência deste modelo não estiveram presentes em todo o período. O ideal do *foedus*, ou seja, da aliança entre entes autônomos não aparece de forma nítida na Federação brasileira. Desde o início, há sinais de preferências e discriminações que vulneram o ideal democrático, igualitário, descentralizado, pactual do federalismo.

Objetivando tutelar a aliança, o pacto, ínsito ao federalismo, o legislador constituinte originário erigiu a forma federativa de Estado como cláusula pétrea (art. 60, §4º, I), inadmitindo que a aliança estabelecida de maneira indissolúvel seja afrontada na sua essência. Neste tema, José Marcos Domingues de Oliveira assinala que sendo o federalismo fiscal uma técnica de garantia dos direitos fundamentais, deve se submeter aos limites do poder de emenda deferido ao Constituinte Derivado pelo Constituinte Originário,⁴³ ou seja, emendas constitucionais tendentes a adulterar o pacto federativo com a respectiva autonomia financeira dos entes federados não devem ser toleradas, eis que eivadas de inconstitucionalidade material.

³⁹ André Elali. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005, p. 26.

⁴⁰ José Maurício Conti. Considerações sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada. In: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga (Org.). *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 16.

⁴¹ José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Tiragem, 1990, p. 88.

⁴² André Elali. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005, p. 24.

⁴³ José Marcos Domingues de Oliveira. Direitos fundamentais, federalismo fiscal e emendas constitucionais tributárias. In: Adilson Rodrigues Pires e Heleno Taveira Torres (Org.). *Princípios de Direito Financeiro e Tributário – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2006, p. 63.

Ademais, o aspecto da descentralização, tão caro ao Estado Federal, foi bastante vilipendiado em diversas fases do período republicano no Brasil, chegando ao ponto de José Afonso da Silva apontar que o federalismo da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69 tenha sido apenas nominal.⁴⁴

Não se pode perder de mira, contudo, que a Constituição Federal de 1988 trouxe instrumentos efetivamente potentes objetivando conferir efetividade à opção política fundamental de ser um Estado Federal. A respeito, comenta Teresa Ter-Minassian que, enquanto no período denominado como ditadura militar ocorreu uma concentração de poderes na entidade federativa central, a partir da redemocratização expressada pela nova Constituição em 1988, o país apresentou grande avanço no que se refere à descentralização de recursos.⁴⁵

De fato, a Constituição atual buscou fortalecer o espírito do federalismo, especialmente do federalismo fiscal, promovendo a descentralização tanto no campo da competência arrecadatória, quanto na distribuição das receitas auferidas, ou seja, nas transferências intergovernamentais, de modo a propiciar a autonomia mais efetiva dos entes federados, mesmo porque não há autonomia administrativa sem a imprescindível autonomia financeira.

Uma ácida crítica que é feita à sistemática preconizada pela Carta de 1988 é que foi realizada a descentralização das receitas, porém não dos encargos, ficando estes sob a responsabilidade da União, o que ocasionou séria dificuldade ao ente central, que, para equilibrar as suas contas, tem lançado mão da criação das contribuições sociais,⁴⁶ prática que além de ter aumentado a carga tributária, tem promovido o retorno à centralização financeira, com a concentração das rendas nos cofres federais.

De toda forma, não se pode perder de mira que a Constituição Cidadã de 1988 trouxe consigo um inegável desejo de descentralização administrativa, almejando que as políticas públicas fossem executadas com maior proximidade da vida do indivíduo, de modo que este tivesse um acesso mais facilitado para a supressão de suas necessidades, especialmente no relativo aos direitos fundamentais sociais como a saúde, a educação e a assistência social.

Para tanto, foi arquitetado um sistema com a partilha das competências tributárias entre os entes federados, de um lado, e a distribuição das receitas auferidas, vale dizer, a sistemática de transferências intergovernamentais, de outro. O objetivo é propiciar uma efetiva autonomia aos entes políticos, conferindo-lhes meios

⁴⁴ José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Tiragem, 1990, p. 88.

⁴⁵ Teresa Ter-Minassian. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington DC: Teresa Ter-Minassian Editor/ International Monetary Fund, 1997, p. 438.

⁴⁶ José Augusto Moreira de Carvalho. Federalismo e Descentralização: Características do Federalismo Fiscal Brasileiro e seus problemas. In: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga (Org.). *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 70.

equânimes e razoáveis de financiamento das tarefas finalisticamente assinadas aos Entes da Federação nos três respectivos níveis de governo.⁴⁷ A autonomia financeira é o elemento fundamental para assegurar a autonomia das entidades subnacionais, garantindo a sobrevivência da própria federação,⁴⁸ de modo que cada ente federado possa ter recursos suficientes para os encargos que possui, especialmente para a implementação de políticas públicas de tutela dos direitos fundamentais.

Apreciada esta vontade explícita de descentralização administrativa e financeira, de efetiva autonomia dos entes federados e de consolidação do federalismo fiscal, passa-se a abordar finalmente a questão das transferências intergovernamentais e sua relação com o financiamento das políticas públicas.

6 Federalismo fiscal e transferências intergovernamentais: a redução das desigualdades sociais e regionais e a efetivação de políticas públicas

Como já indicado, o presente estudo objetiva demonstrar que a equilibrada e responsável atividade financeira no modelo federal de Estado tem o condão de influenciar sobremaneira na consecução das políticas públicas de efetivação dos direitos humanos. Nesta perspectiva, passa-se neste ponto do trabalho à análise dos aspectos precípuos das transferências intergovernamentais, instrumento imprescindível para a autonomia financeira dos entes federados, conferindo efetividade à descentralização preconizada pelo federalismo, proporcionando a imperiosa diminuição nas desigualdades regionais e sociais, promovendo, assim, o desenvolvimento socioeconômico idealizado pelo Texto Constitucional de 1988.

Com efeito, entes políticos dotados de autonomia, bem exercendo competências materiais e legislativas específicas, executando a contento políticas públicas de tutela dos direitos fundamentais, mormente dos sociais, colaboram sobremodo para o desenvolvimento nacional, objetivo da República Federativa do Brasil, plasmado no art. 3º, II, da Constituição. Além do objetivo de alcançar o desenvolvimento nacional, o constituinte estipulou o objetivo de diminuir as desigualdades, regionais e sociais, consoante se lê no inciso III do artigo 3º da Lei Maior. Tais objetivos não são excluídos, mas complementares. Só se atinge o desenvolvimento nacional reduzindo as desigualdades regionais e sociais e, por outro lado, não há como reduzir tais desigualdades sem a busca do desenvolvimento socioeconômico da nação como um todo.

⁴⁷ José Marcos Domingues de Oliveira. Direitos fundamentais, federalismo fiscal e emendas constitucionais tributárias. In: Adilson Rodrigues Pires e Heleno Taveira Torres (Org.). *Princípios de Direito Financeiro e Tributário* – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2006, p. 64.

⁴⁸ José Mauricio Conti. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

Neste tema, André Elali percebe a relação entre federalismo e a busca do desenvolvimento nacional, apontando que num país de grande extensão territorial, com enormes diferenças entre as regiões, sejam elas culturais, econômicas ou sociais, o federalismo é uma ferramenta bastante útil na busca da ordem econômica e social, tratando-se de um movimento baseado na tendência de harmonização, no pluralismo e na solidariedade.⁴⁹

Ainda no que tange à ligação federalismo, desenvolvimento socioeconômico e políticas públicas visando a diminuição de desigualdades, impende observar que o instrumento financeiro mais adequado ao objetivo de diminuição das desigualdades regionais não é o da atribuição de competências tributárias por si só. A repartição das receitas tributárias feita adequadamente tem o condão de fomentar o desenvolvimento nacional e regional, nos termos do desejado pelo legislador constituinte.

A distribuição obrigatória, fundada na Constituição e na Lei, assimétrica, alocando mais recursos nos estados menos desenvolvidos e com algumas vinculações em setores essenciais como educação, saúde e assistência social em sentido lato surge, portanto, como uma solução viável para a consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil. Neste diapasão, sustenta José Marcos Domingues de Almeida que numa Federação composta por Estados heterogêneos, não é suficiente a mera atribuição de competência tributária aos entes federados, mas “por princípio de solidariedade, especialmente num país de fortes contrastes, como o Brasil, impõe-se a redistribuição da riqueza nacional, não apenas no plano individual pela tributação progressiva, mercê da aplicação do princípio da capacidade contributiva, mas também no plano sócio-político, através das transferências financeiras”.⁵⁰

Observa-se, portanto, que as transferências intergovernamentais são instrumentos essenciais para a boa qualidade da atividade financeira do Estado Federal, objetivando atender as necessidades públicas, conforme as escolhas políticas, distribuindo recursos para os entes federados que se encontram mais próximos das comunidades a serem atendidas, principalmente nas ações governamentais que assegurem os direitos fundamentais sociais, tais como a educação e a saúde.

Dentro desta quadra, releva identificar, ainda que superficialmente, algumas categorias de transferências intergovernamentais a fim de melhor compreendê-las. Em primeiro lugar, insta observar que há duas formas de participação de uma pessoa política no produto da arrecadação de outra: a direta e a indireta. A primeira ocorre como, por exemplo, no caso da partilha do IPVA e do ICMS. A segunda põe

⁴⁹ André Elali. *Tributação e Regulação Econômica* – Um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo: MP editora, 2007, p. 33.

⁵⁰ José Marcos Domingues de Almeida. Direitos fundamentais, federalismo fiscal e emendas constitucionais tributárias. In: Adilson Rodrigues Pires e Heleno Taveira Torres (Org.). *Princípios de Direito Financeiro e Tributário* – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2006, p. 65.

uma formulação complexa: são formados fundos aos quais afluem parcelas de receitas de dados impostos.⁵¹ Aqui a presença, por exemplo, dos Fundos de Participação (FPE, FPM).

Estas transferências com participação direta ou indireta são obrigatórias, decorrentes da Constituição Federal ou da lei. Sobre tal questão, José Maurício Conti leciona que tais transferências são automáticas quando a distribuição dos recursos do ente que os detém é encaminhada ao ente beneficiário em decorrência de dispositivo legal que é cumprido sem interferência de decisões submetidas ao crivo discricionário de uma autoridade,⁵² contrastando com as transferências voluntárias, previstas no art. 25 da Lei Complementar 101/2000.

As chamadas transferências voluntárias são instrumentos de descentralização negociadas de recursos e encargos entre os entes federados,⁵³ ficando sujeita a regras não rígidas, operacionalizadas com a intermediação de autoridade que exerce poderes discricionários.⁵⁴ Cumpre lembrar que não são transferências voluntárias as chamadas transferências legais para o Sistema Único de Saúde (SUS) e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), eis que estão excluídas do conceito legal fixado no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁵⁵

Outra classificação importante diz respeito à vinculação dos recursos a determinadas despesas públicas.⁵⁶ A transferência então pode ser vinculada, quando já endereçada ao financiamento de alguma ação governamental específica ou não vinculada, quando o recurso transferido pode ser livremente gasto pelo ente federado que o recebe naquilo que entender mais conveniente.

Como não é o ponto nodal deste trabalho, não serão elencados os prós e os contras de cada uma destas espécies de transferência. Contudo, qualquer das modalidades de transferência intergovernamental se apresenta relevante para a descentralização das ações governamentais e, de conseqüente, para a execução das políticas públicas ligadas aos direitos humanos.

Assim, a transferência voluntária é bastante utilizada para a consecução de programas governamentais, com maior liberalidade e discricionariedade. Entretanto,

⁵¹ Sacha Calmon Navarro Coelho. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 410.

⁵² José Maurício Conti. Considerações sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada. In: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga (Org.). *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 26-27.

⁵³ Emerson César da Silva Gomes. A disciplina jurídica das transferências voluntárias. In: José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff (Coord.). *Orçamentos Públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 804.

⁵⁴ José Maurício Conti. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 39.

⁵⁵ Emerson César da Silva Gomes. A disciplina jurídica das transferências voluntárias. In: José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff (Coord.). *Orçamentos Públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 810.

⁵⁶ André Castro Carvalho. *Vinculação de Receitas Públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

como depende de decisão política, muitas vezes o ente subnacional fica a depender do interesse do governante do outro ente, titular da competência arrecadatória, interesse que, por vezes, não guarda consonância com o interesse público, o que pode gerar negociações pouco republicanas.

Ademais, as transferências voluntárias sofrem uma série de restrições na Lei de Responsabilidade Fiscal como forma de compelir os entes federados a cumprirem as regras de gestão fiscal ali preconizadas. Assim, é vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não institua e arrecade impostos de sua competência tributária (art. 11, parágrafo único). O artigo 23 prevê as medidas a serem tomadas, caso a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos no art. 20 na referida Lei Complementar, sendo que o excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes. O §3º deste artigo estatui que se não for alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso o ente não poderá: I – receber transferências voluntárias. Por fim, o art. 31 da LRF estipula que se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzido o excedente em pelo menos 25% no primeiro. O §2º indica que vencido o prazo para retorno da dívida ao limite e enquanto perdurar o excesso, fica o ente impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. Observa-se então que o ente político não pode confiar no recebimento de transferências voluntárias para a consecução de políticas públicas, eis que incertas e precárias.

Por outro lado, as transferências obrigatórias, decorrentes da Constituição e da Lei tem como grande trunfo a impessoalidade e a perenidade de sua percepção, eis que independem da boa vontade do ente detentor dos recursos e não podem, em regra, sofrer retenção, nos termos do estabelecido no artigo 160 da Constituição Federal.

As transferências vinculadas, por seu turno, possuem a vantagem de já serem direcionadas a determinados fins, o que retira a possibilidade de serem os recursos desviados pelos administradores locais para outros objetivos. Por outro lado, as não vinculadas permitiriam o uso do recurso naquilo que a comunidade mais necessitasse, sendo que a escolha política seria efetuada por quem está mais próximo e conhece das necessidades públicas existentes.

A prática de vinculação das receitas tributárias para determinados fins tem sido muito utilizada, no pressuposto de que as transferências de recursos “carimbados” atendem melhor às ações governamentais e a um planejamento estratégico nacional, em áreas como saúde, educação e assistência social.

7 Conclusão

Pelo relatado neste estudo, o tema das políticas públicas vem gradualmente ganhando maior espaço na seara jurídica, apresentando-se como um problema de

direito público em sentido lato, havendo irretorquível liame entre tais ações governamentais e ramos do direito como o constitucional, o administrativo, o financeiro e o tributário.

Além disso, os direitos têm custos. Tais custos são arcados pelo conjunto da sociedade. Por conseguinte, para financiar as políticas públicas de tutela dos direitos da pessoa humana é imprescindível a equilibrada e responsável atividade financeira do Estado, numa interdependência entre direito financeiro e direitos humanos.

Vislumbra-se, ademais, que no modelo federal de Estado a atividade financeira se apresenta com características próprias, decorrentes da partilha de encargos e de recursos entre os entes da federação, o que, pelo advento da descentralização e da autonomia dos entes subnacionais, pode conferir maior efetividade às ações governamentais concernentes aos direitos fundamentais sociais, pela proximidade com as comunidades a serem assistidas por tais políticas públicas.

Enfim, pode-se resumir que no silêncio da pesquisa, reflexão e elaboração do presente estudo, escuta-se nitidamente o diálogo sonoro e franco entre a atividade financeira e as políticas públicas de proteção aos direitos humanos, dentro da descentralização administrativa e financeira colimada pelo modelo federal de Estado.

Financial state activity, intergovernmental transferences and public polities in Brazilian fiscal federalism

Abstract: This study aims to demonstrate the relationship between the financial activity in a federal state and the implementation of public policies to protect human rights. Therefore, addresses the main characteristics of the financial activity of the State and the contours of fiscal federalism, mainly the analysis of intergovernmental transfers as forms of financial decentralization and reduction of social and regional inequalities.

Keywords: financial activity of the State, fiscal federalism, public policy, human rights.

8 Referências bibliográficas

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à ciência das finanças*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BORGES, José Souto Maior. *Iniciação ao Direito Financeiro*. Recife: Imprensa Universitária, 1966.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CARVALHO, André Castro. *Vinculação de Receitas Públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- CARVALHO, José Augusto Moreira de. Federalismo e Descentralização: Características do Federalismo Fiscal Brasileiro e seus problemas. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

- CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- _____. Considerações sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- _____. Planejamento e Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Org.). *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de Vigência – Questões Atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987.
- ELALI, André. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005.
- _____. *Tributação e Regulação Econômica* – Um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo: MP editora, 2007.
- FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho Financiero*. 2ª edición, ampliada y actualizada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1970, volumen I.
- FRANCO, Antônio L. de Sousa. *Manual de Finanças públicas e Direito Financeiro*. Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, 1974, Vol I.
- GOMES, Emerson César da Silva. A disciplina jurídica das transferências voluntárias. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos Públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York, Norton, 2000.
- INGROSSO, Gustavo. *Istituzioni di Diritto Finanziario*. Volume I. Bilancio-Contratti-Patrimonio Dello Stato. Napoli: Dott. Eugenio Jovene – Editore.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Mudança do Paradigma Orçamentário: do controle do Estado para a implementação de políticas públicas. A função da receita no Estado Democrático e Social de Direito. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos Públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.
- OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Direitos fundamentais, federalismo fiscal e emendas constitucionais tributárias. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Princípios de Direito Financeiro e Tributário* – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2006.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2003.
- PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (Coord.). *Direitos Fundamentais Sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- PORFÍRIO JÚNIOR, Néilson de Freitas. Federalismo, Tipos de Estado e Conceito de Estado Federal. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri: Manole, 2004.
- RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Conceitos de Estado. In: CASELLA, Paulo Borba; CELLI JÚNIOR, Umberto; MEIRELLES, Elizabeth de Almeida; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot (Org.), *Direito Internacional: Humanismo e Globalidade* – Guido Fernando Silva Soares – Amicorum Discipulorum Liber. São Paulo: Atlas, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. Como a Sociedade Financia o Estado para a Implementação dos Direitos Humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Princípios de Direito Financeiro e Tributário* – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro/São Paulo/Recife: Renovar, 2006.

_____. República, Tributação, Finanças. In *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*. 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Tiragem, 1990.

_____. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. *A Constitucionalização do Direito* – Os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1ª ed., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S/A [s.d.].

TER-MINASSIAN, Teresa. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington DC: Teresa Ter-Minassian Editor/International Monetary Fund, 1997.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário* – Os direitos humanos e a tributação: imunidade e isonomia. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, vol. III.

_____. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

TROTABAS, Louis. *Finances Publiques*. Paris: Précis Dalloz, 1964.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 45-63, mar./ago. 2016.
