

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIRETO**

Jonas Muniz de Almeida

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA À
LUZ DO FEDERALISMO: um estudo da capacidade do poder local para
investir em saneamento básico com receitas próprias**

**Juiz de Fora
2014**

Jonas Muniz de Almeida

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
À LUZ DO FEDERALISMO: um estudo sobre a capacidade do poder local
para investir em saneamento básico com receitas próprias**

Monografia apresentada como conclusão do curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial a obtenção graduação como bacharel em Direito.

*Orientador: Prof. Dr. Frederico D'Ávilla
Riani*

Juiz de Fora

2014

Jonas Muniz de Almeida

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA À LUZ DO
FEDERALISMO: um estudo sobre a capacidade do poder local para investir em
saneamento básico com receitas próprias**

Monografia apresentada como conclusão do curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial a obtenção graduação como bacharel em Direito.

Aprovada em _____, _____, de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Frederico Augusto D'Ávilla Riani - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof^a. Dr^a. Waleska Marcy Rosa
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prfa. Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte
Universidade Federal de Juiz de Fora

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me permitir mais esta vitória.

Aos meus pais, Paulinho e Regina, que sempre me apoiaram e incentivaram ao longo dessa longa e gratificante jornada, e sem o apoio e suporte dos quais, não teria conseguido alcançar tal conquista.

Também agradeço aos meus irmãos, Felipe e Ramon, que sempre estiveram ao meu lado, apoiando e desfrutando desta etapa inigualável de minha vida.

Agradeço à minha namorada, Natascha, que esteve por perto, vivenciando todo este processo. Por fim, e evidentemente, não menos importante, agradeço ao meu Orientador, Dr. Frederico D`Avila Riani, que me orientou e, mais que isso, me mostrou o caminho para que este trabalho fosse concretizado. Essa conquista pertence, sem sobra de dúvidas, a todos.

“A persistência é o menor caminho do êxito”.
(Charles Chaplin)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo responder, até que ponto, o atual modelo do federativo-fiscal vigente possibilita ao município de Juiz de Fora a autonomia financeira necessária para implementar a política de tratamento de esgoto sanitário; propõe conseguir tal intento através de um estudo sobre a estrutura financeira do município, e de um levantamento no que diz respeito ao esgotamento sanitário da cidade, valendo-se de uma metodologia objetiva para alcançar o objetivo do trabalho. Segundo as ponderações deste estudo depreende-se uma falha no sistema de repartição das receitas, bem como a incapacidade de o município viabilizar, por meio de suas próprias receitas, a política pública do saneamento básico, haja vista o modelo federativo atual.

Palavras-chave: **Federalismo fiscal. Autonomia financeira. Tratamento de esgoto.**

ABSTRACT

This paper aims to answer to what extent the current model of the existing federal-tax allows the municipality of Juiz de Fora necessary to implement the policy of treating sewage financial autonomy; proposes achieve such intent through a study of financial structure of the city, and a survey with regard to the sewage of the city, by using objectives approaches. According to the weightings this is a flaw in the revenue sharing system as well as the inability to enable the municipality, through its own revenues, public policy sanitation, given the current federal model.

Keywords: **Fiscal federalism. Financial autonomy. Sewage treatment.**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFGF - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA	13
1.1 JUIZ DE FORA E A SUA RELEVÂNCIA PARA O ESTADO E O PAÍS.....	13
1.2 SANEAMENTO BÁSICO EM JUIZ DE FORA	16
1.2.1 O tratamento de esgoto sanitário em Juiz de Fora	17
1.2.2 Tratamento do esgoto sanitário atual	18
2 FEDERALISMO	21
2.1 FEDERALISMO BRASILEIRO	22
2.1.1 Federalismo fiscal	24
2.1.2 Federalismo Cooperativo	26
3 A CAPACIDADE FINANCEIRA DE JUIZ DE FORA	30
3.1 A PRODUÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS	31
3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO EM JUIZ DE FORA À LUZ DO FEDERALISMO.....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS	42
ANEXOS	45

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a temática da autonomia financeira do município de Juiz de Fora, Minas Gerais, analisando a capacidade do poder público em gerar recursos próprios para a implementação das políticas públicas de modo geral, e no estudo em particular, a política pública do saneamento básico. Através da temática do Direito Constitucional e Financeiro, o estudo visa avaliar o panorama financeiro do município em comento.

Juiz de Fora é uma cidade do interior do estado de Minas Gerais, considerada polo da região da Zona da Mata Mineira. Atende as populações das cidades circunvizinhas, principalmente no que diz respeito aos aparelhos de comércio, emprego, saúde e educação. À luz do modelo federativo atual (Federalismo Fiscal e Cooperativo), e, após a análise das receitas municipais, descrever-se-á a situação do saneamento básico do mencionado Município, com o viés específico na área do esgotamento sanitário.

Desta feita, com base na análise de dados disponibilizados pelo Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)¹, no período compreendido entre 2005 e 2011 no que tange à receita própria e gestão dos municípios; através dos dados analisados em documentos de setores da Administração Municipal; levando-se em conta também as informações disponíveis no Portal Transparência de Juiz de Fora; com base na avaliação dos números disponíveis pelo Município ao Tesouro Nacional; e finalmente, baseando-se na análise dos índices do Instituto Trata Brasil, pretende-se buscar uma resposta para o seguinte questionamento: o atual modelo federativo-fiscal possibilita ao município de Juiz de Fora a autonomia financeira suficiente para implementar uma política de tratamento de esgoto sanitário?

Vale ressaltar que, para a completude do trabalho, se utilizou também de pesquisa bibliográfica com autores que abordam o tema.

É imperioso salientar que o saneamento básico é uma temática importante, em voga na atualidade das sociedades contemporâneas, que tem vindo à tona paralelamente com a ascensão da questão ambiental. Devido a tal fato, será abordado o aspecto específico do tratamento de esgoto sanitário, dentro do vasto campo do saneamento básico. Ademais por meio deste trabalho, será possível analisar o direcionamento político dos últimos gestores

¹Índice FIRJAN de Gestão Fiscal- IFGF é um instrumento que estabelece uma leitura dos resultados obtidos com a gestão fiscal do município de forma bastante simples: sugere uma pontuação que varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal no ano em observação.

Conceito A (Gestão de Excelência): Resultados superiores a 0,8 pontos.

Conceito B (Gestão de Boa): Resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 pontos.

Conceito C (Gestão em Dificuldade): Resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 pontos.

Conceito D (Gestão Crítica): Resultados inferiores 0,4 pontos.

municipais no que diz respeito à política pública desenvolvida no período de 2005 a 2011, lapso temporal de análise do trabalho, e durante o qual duas gestões administrativas foram desenvolvidas.

Partindo-se desta formulação, pretende-se demonstrar a incapacidade do ente federativo para gerar as receitas próprias¹ necessárias para tal fim, tendo em vista o modelo federalista cooperativo imperante pelo nosso constituinte, quer seja, o modelo de concentração tributária na União, bem como, explicitar os meios através dos quais os municípios podem se alcançar tais receitas dentro do modelo atual.

Pretende-se alcançar tais resultados valendo-se de uma metodologia objetiva, que inclui levantamento bibliográfico, reunião e análise de dados divulgados sobre o município e, ainda uma pesquisa junto ao órgão municipal responsável pelo saneamento básico. Nesse sentido, espera-se, fazer um levantamento focalizado nas receitas próprias do Município, avaliando-se, particularmente, os dados acerca do saneamento municipal; por fim, evidenciar, através do modelo atual, os meios para se conseguir gerar verbas junto aos demais entes.

O presente estudo tem por escopo contribuir para com a sociedade na qual se insere a Universidade Federal de Juiz de Fora, instituição de ensino onde o curso é desenvolvido. Por meio de um estudo detalhado busca-se verificar a real capacidade de autonomia do ente, de forma que a resposta obtida venha se transformar em um instrumento de fiscalização do Executivo Municipal, visando a melhoria das políticas sociais.

Este trabalho justifica-se como tentativa de retribuir socialmente a formação acadêmica alcançada, aplicando no Município os conhecimentos adquiridos com a graduação, em especial nas disciplinas dos Direitos Constitucional, Financeiro e Administrativo, bem como em algumas Legislações Infraconstitucionais atinentes ao tema. Dessa forma, pretende-se que tal estudo se transforme em um instrumento fundamentado e idôneo para que a comunidade consiga angariar seus direitos, pelo menos no que diz respeito à discussão da temática da melhor efetivação dos gastos do erário público, assim como para aumentar a publicidade sobre o status financeiro e orçamentário do Município.

O presente estudo foi dividido em três partes estruturadas da maneira como se segue. A primeira delas, reúne os tópicos que descrevem o perfil histórico-financeiro do município, a apresentação dos dados contextuais e caracterização do saneamento público da cidade, bem como à exposição da situação atual do saneamento municipal. Já a segunda parte, refere-se à base teórica do estudo, qual seja, o federalismo e seus desdobramentos – Federalismo Fiscal e

¹ Receita própria é o termo técnico utilizado no meio fiscal para se referir aos recursos arrecadados diretamente pelo ente federativo.

Federalismo Cooperativo. Por fim, se discorrerá sobre a política de saneamento público frente ao modelo de federalismo brasileiro, apresentando soluções que podem, e vem sendo tomadas para melhorar essa dotação.

1 O MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Como dito, o presente trabalho está inserido na disciplina do Direito Financeiro e do Direito Constitucional, dividindo-se em duas etapas. A primeira delas tem por escopo demonstrar a fragilidade da autonomia financeira do Município de Juiz de Fora. Nesta fase utiliza-se de dados disponibilizados pelo próprio ente ao Tesouro Nacional,¹ das informações sobre as receitas próprias auferidas do período de 2005 a 2011, bem como dos dados do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), referentes ao mesmo período.

Já a segunda etapa, aborda a política pública de saneamento básico como um marco, objetivando, a partir da discussão levantada na primeira etapa, analisar qual é a dotação a ela destinada, bem como aferir se o Município vem executando de modo eficiente as destinações orçamentárias para o setor, para que, enfim, possa se concluir se é possível ou não, uma completa e eficaz implementação das políticas de saneamento básico.

Inicialmente, faz-se necessária uma prévia explanação no que diz respeito à relevância do município nas esferas nacional e regional.

1.1 JUIZ DE FORA E SUA RELEVÂNCIA PARA O ESTADO E PAÍS

Juiz de Fora é um município do interior mineiro, pertencente à mesorregião da Zona da Mata e microrregião de mesmo nome, sendo a cidade mais influente da região. Localizado a aproximadamente 283 km de distância, a sudoeste da capital do estado, sua origem está ligada ao “Caminho Novo”, estrada construída no início do século XVIII por onde escoava o ouro do interior ao porto. Posteriormente, com a construção da estrada União Indústria, e com a implantação da ferrovia, uma extensão da então Estrada de Ferro D. Pedro, a cidade tornou-se o mais importante centro econômico, político, cultural e social da Província, e um dos mais prestigiados do Império e da República.

No ano de 2013, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sua população foi contabilizada em 545.942 habitantes, sendo então o quarto mais populoso município de Minas Gerais e o 36º do Brasil.

Seu princípio histórico se dá no início do século XVIII, onde foram se formando, ao longo do Caminho Novo dos Campos Gerais, fazendas mistas com grandes criações de gado, conforme os registros históricos e as impressões de viagem contidas nos roteiros de cientistas

¹ Disponível em: < http://www3.tesouro.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em: 28.12.2013

que passaram pela região. Com o decorrer do tempo formaram-se os povoados que tiveram rápido crescimento e deram origem, séculos depois, às vilas, municípios e cidades, como por exemplo, as vilas de Simão Pereira de Sá, Matias Barbosa, Santo Antônio do Paraibuna, Chapéus D'Uvas, etc., que, posteriormente, viriam a ser parte constituinte do extenso e histórico Município de Paraibuna, cujo topônimo foi alterado mais tarde para Juiz de Fora, com a vila da sede transformada em cidade. (CHAVES, 2011)

Do início do século XVIII aos meados do século XIX, grandes empreendimentos tornaram-se base para o desenvolvimento da região. Com sua importância econômica, o café se tornou fundamento da infraestrutura da economia do município, até que este ganha configuração de centro industrial de primeira grandeza para a época.

Como descrito, a cidade tornou-se um centro industrial, e a introdução da energia elétrica possibilitou o desenvolvimento do capitalismo local, ensejando a indústria de mão-de-obra padronizada e a produção em série. Oliveira (1987), descreve essa evolução local:

Em 1886, Juiz de Fora pôde realizar sua primeira Exposição Industrial, com onze seções, compreendendo, além dos produtos agrícolas, como o café e os cereais, o açúcar, a farinha, a manteiga, os queijos, os doces, tecidos, bordados, confecções, flores artificiais, calçados, móveis, selas e arreios, vinhos, cervejas e outras bebidas, produtos químicos e farmacêuticos, cerâmicas, imagens, tabacaria, artefatos de ferro e aço, couros e madeiras, belas-arts (plantas de edificações, mapas e jornais), máquinas, carros trolés e carroças. (OLIVEIRA, 1987, p. 86)

A cidade crescia a todo vapor, sua população ganhara outra fisionomia na visão do mesmo autor:

Aquela urbe de gente rural assumia o aspecto de um burgo comercial e industrial. Construam-se edifícios públicos, melhoravam de aspecto as construções particulares, veio o telefone, vieram os bondes puxados a burros, multiplicaram-se as escolas secundárias e chegaram às superiores, fazia-se **saneamento** [grifo meu]. (Idem).

O engenheiro Howyan (1983), falava sobre o incontestável crescimento urbano do município, durante a execução de obras de engenharia e saneamento na época:

[...] sem sombra de dúvida, é a cidade do Estado de Minas Gerais onde o comércio é mais ativo e que, por conseguinte, é susceptível de um grande e rápido desenvolvimento, Juiz de Fora que já possuiu grandes fábricas e numerosas indústrias. (HOWYAN, 1983, p. 31).

Também se deve destacar a construção da Estrada União Indústria que teve grande importância para o desenvolvimento de Juiz de Fora, pois, foi para a época, uma das primeiras, se não a primeira estrada brasileira construída com características modernas. De acordo com Castro (1987), a estrada União Indústria:

Significou para Juiz de Fora o início de uma nova etapa de seu desenvolvimento. De pequeno povoado, Juiz de Fora tornar-se-á a cidade mais importante da Província. Trouxe também modificações importantes na própria mentalidade da época, com seu dinamismo e sentido de modernidade. (CASTRO, 1987, p. 63).

Como o movimento ascendente da produção cafeeira, Juiz de Fora se torna uma referência urbana para a Zona da Mata, devido aos serviços de transporte do produto para o porto do Rio de Janeiro e financiamento das lavouras.

Devido a este contexto histórico, regional e nacional, até os dias atuais, a cidade permanece sendo a maior referência da região, além de ter importância reconhecida como formadora de mão-de-obra qualificada para todo o país. Deve se salientar que a cidade também se destaca como o principal polo de oportunidades da região, atraindo um contingente populacional oriundo da Zona da Mata e proximidades até em outros estados.

O setor de prestação de serviços representa mais de sessenta por cento do Produto Interno Bruto (PIB) da microrregião, e a cidade tem uma atividade de comércio bastante relevante, impulsionada pela venda de produtos de malha e correlatos, além de ter uma expressiva rede de serviços. Deve-se mencionar, também, o polo educacional que Juiz de Fora representa, oferecendo cursos de ensino superior, técnico e médio, que atraem principalmente a população jovem de outros municípios da microrregião, haja vista o grande número destas instituições, bem como a variedade de cursos existentes.

A contribuição do setor industrial advém de seu diversificado parque produtivo caracterizado pelos ramos automotivo, têxtil e vestuário, metalúrgico, químico e alimentar (laticínio). Entre as empresas mais representativas estão a Mercedes Benz, Arcelor Mittal, White Martins, Votorantin Metais, Laticínios Candido Tostes, sendo todas estas, situadas no município de Juiz de Fora. Há que se destacar ainda o setor da construção civil que tem grande importância para a cidade.

Diante deste cenário até então favorável, Juiz de Fora tem sido vista para muitas famílias de municípios circunvizinhos como um centro importante, constituindo alternativa de emprego, ensino, fonte de renda e acesso aos serviços básicos, tais como saúde e educação. Estas migram para o município diariamente, em busca das oportunidades de trabalho, ensino e serviços, enquanto suas cidades de origem, muitas vezes, acabam se transformando em municípios dormitórios.

Não obstante, pode-se se dizer, que em muitos aspectos, as receitas auferidas pelo ente estadual não são suficientes para atender todas as demandas, haja vista o número de beneficiados ser exponencialmente maior que o de contribuintes, e devido ao elevado

montante consumido pelas despesas fixas, tais como os gastos com pessoal, que geram déficits relativos à implantação de políticas públicas no município, especificamente aquela de que trata o presente trabalho, o saneamento básico.

1.2 SANEAMENTO BÁSICO EM JUIZ DE FORA

Basicamente descritos os contextos histórico, político e financeiro (finanças públicas) do município em comento, e considerando o enfoque pretendido com o presente estudo, passa-se para a segunda etapa do trabalho, qual seja, a de análise da dotação de recursos para a área de saneamento básico, com o foco específico na aplicação de receitas próprias do ente federativo para o esgotamento sanitário.

Deve-se, inicialmente, conceituar saneamento básico, que segundo a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental¹ (ABES) constitui:

A atividade relacionada com o abastecimento de água potável, o manejo de água pluvial, a coleta e tratamento de esgoto, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e o controle de pragas e qualquer tipo de agente patogênico, visando a saúde das comunidades. (Associação Brasileira Sanitária e Ambiental/ABES, 2013).

Como foi dito anteriormente, o presente trabalho pretende examinar o tema específico do tratamento de esgoto em Juiz de Fora, com o escopo de fazer uma análise financeira da situação, não havendo a intenção de adentrar de forma aprofundada em searas que não a do ramo do Direito, tais como a engenharia sanitária ou ambiental.

Desta feita, e voltando ao contexto político-financeiro, o saneamento é tido como uma política pública do Estado, sendo o conjunto de ações desencadeadas pelo poder público - no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal - com vistas ao atendimento da demanda de determinados setores da sociedade civil.

Entre o processo de elaboração das políticas públicas, de aprovação das mesmas e a sua implementação, é necessário que haja uma etapa medianeira, sendo certo que se carecerá de recursos financeiros para satisfazer tais anseios públicos, independente do porte do ente. Presume-se que a atividade financeira do Estado envolve o planejamento financeiro, a arrecadação de recursos, sua gestão e o gasto, com a finalidade de atender às necessidades públicas. (RIANI, 2012).

¹ Disponível em: < <http://www.abes-dn.org.br/index.php>>. Acessado em: 28/12/2013.

Por meio da realização destas políticas públicas, o Estado objetiva atender aos diversos interesses dos múltiplos setores da sociedade. Entretanto, como foi salientado, toda e qualquer política estatal despense de um orçamento público, seja na forma de dinheiro, seja no tempo gasto pelos funcionários do Estado para implementá-la.

Assim, toda política pública implica uma despesa de execução. Como os recursos são escassos, não é possível atender todas as demandas sociais, havendo necessidade de priorizar algumas em detrimento de outras. A decisão de *onde* e *quanto* gastar é fundamentalmente uma decisão política tomada pelo gestor público. (OLIVEIRA, 2010).

1.2.1 O tratamento de esgoto sanitário em Juiz de Fora

Apresentada a sistemática de uma política pública, e entendendo-se que o saneamento básico é uma destas políticas, passa-se, a partir daqui, a analisar de forma específica o percentual de tratamento de esgoto no município de Juiz de Fora, bem como o percentual financeiro de investimento no segmento da política social.

O município em questão é um dos 100 maiores municípios do país, além do fato de constar entre os 119 entes da federação, no total de 5.565 municípios, com capacidade de autogestão no que concerne às receitas próprias. Contudo, é preciso salientar que esta situação não garante a efetivação dos anseios sociais de todos os segmentos existentes, tanto por barreiras financeiras, quanto por barreiras políticas.

A partir destas ideias será analisada a situação do tratamento de esgoto municipal. Será utilizada como base a última pesquisa realizada pelo Instituto Trata Brasil¹, que chega à triste conclusão que somente menos da metade da população brasileira têm acesso à rede de coleta de esgoto, ou seja, um número aproximado de 100 milhões de pessoas não tem acesso aos serviços essenciais à dignidade humana, além do fato de apenas 37,9% do esgoto gerado receber algum tipo de tratamento.

Juiz de Fora, de acordo ainda com essa mesma pesquisa de 2013, encontra-se atualmente na 37^o posição do ranking entre os 100 maiores municípios do país – ranking este baseado nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2011, última informação fornecida pelo Ministério das Cidades sobre o assunto - e que reúne os subsídios repassados pelas empresas prestadoras dos serviços nessas cidades. Segundo tal ranking, apenas 7,85 % do esgoto gerado no município de Juiz de Fora tinha tratamento à época da pesquisa.

¹O Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que tem como objetivo coordenar uma ampla mobilização nacional para que o País possa atingir a universalização do acesso à coleta e ao tratamento de esgoto.

Vale ressaltar que na pesquisa do ano anterior, o município encontrava-se na 28ª colocação, e portanto, caiu nove posições em um ano, isto é, passou do 28º para o 37º lugar.

O estudo utiliza como critérios avaliativos, dados acerca da parcela da população atendida com água tratada e coleta de esgotos, as perdas de água, investimentos, avanços na cobertura social dos serviços, e do que é feito com o esgoto nas cidades. Entre os diversos fatores avaliados, está o esgoto tratado por água consumida, no qual Juiz de Fora obteve a nota de 0,2, sendo que a pontuação máxima chegava a 2,5, com o que se deduz o evidente déficit da cidade com relação a este aspecto.

Por fim, mas de grande interesse, também deve ser apresentado o dado avaliativo *investimento/receita*, o qual indica que o município obteve a nota de 0,38, numa escala onde a nota 1 (um) era a máxima pontuação a ser alcançada. Conclui-se que apenas 38% dos impostos arrecadados foram convertidos em investimento para o saneamento. Um valor muito aquém da necessidade municipal, o que ocasiona a falta do atendimento para a população, bem como índices inexpressivos em pesquisas no assunto.

Desta forma, e por meio dos dados aqui apresentados, demonstra-se que a situação do município no que concerne ao saneamento básico, em especial ao tratamento de esgoto, tem muito a ser trabalhada, haja vista os índices citados e os anseios da sociedade por este serviço, constatando-se estatística e fisicamente a não priorização do saneamento básico na cidade.

1.2.2 Tratamento do esgoto sanitário atual

Apresentados os dados estatísticos acerca da situação em que se encontra o tratamento de esgoto na cidade de Juiz de Fora, deve-se, a partir de agora, demonstrar como o percentual financeiro atual é obtido, quer seja, *como e quem* custeia o tratamento de esgoto da cidade do ponto de vista do Direito Financeiro.

Com o escopo de responder a esta questão, suma valia para o presente trabalho, foi elaborado um questionário e feito um levantamento de dados junto ao órgão municipal competente, qual seja, a Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora (CESAMA), aplicado por meio de correio eletrônico junto ao setor responsável pelo assunto no órgão.

Desta forma pode-se obter, diretamente com o setor de estatística da autarquia municipal responsável pelo saneamento, as respostas para o questionamento aqui levantado, além de outros que deste primeiro se desdobram.

A seguir, apresenta-se o questionário, bem como as respostas apresentadas pelo órgão municipal:

1- Qual é o percentual atual de tratamento de esgoto em Juiz de Fora?

RESPOSTA: Atualmente Juiz de Fora trata em média 10% do esgoto coletado, em 2 estações de tratamento de esgoto: Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Barreira do Triunfo e ETE Barbosa Lage

2- Quem Financia esse tratamento? Isto é, esse percentual é advindo de verbas inteiramente municipais?

RESPOSTA: Os investimentos em obras para tratamento de esgoto são muito altos e, de modo geral, os municípios não têm como executá-las somente com recursos próprios. Estas obras são executadas com recursos a fundo perdido - Orçamento Geral da União (OGU), ou financiadas pelo Governo Federal através da Caixa Econômica Federal. Nesta segunda opção cabe ao prestador arcar com a contrapartida que em geral é de 10% do valor da obra. Já os custos operacionais de operação e manutenção dos sistemas de tratamento estão a cargo da CESAMA.

3- Existe auxílio do financeiro do Governo Estadual e Federal? Se sim em que montante?

RESPOSTA: Como dito anteriormente, os recursos em Juiz de Fora são provenientes do Governo Federal, via Ministério das Cidades e fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, 2). Juiz de Fora deverá investir nos próximos 3 anos cerca de R\$ 161 milhões em tratamento de esgoto, sendo R\$ 70 milhões (financiamento) já em andamento, R\$ 36 milhões (OGU) em fase final de aprovação pela Caixa e R\$ 55 milhões (financiamento) em análise.

Mediante as respostas apresentadas, constata-se, que, de fato, não há uma condição financeira do município para custear tais investimentos, como ressaltou o próprio órgão municipal, além de existir uma dependência dos financiamentos externos para realizar políticas públicas destinadas constitucionalmente aos municípios. Contudo, há uma boa perspectiva para o futuro, haja vista o montante de recursos que estão sendo repassados para ao Município com esse fito.

Ademais, vale salientar o fato de, no ano de 2013, e em consonância com a legislação atual, o Município ter realizado o seu primeiro Plano Municipal de Saneamento Básico, visando se adequar ao Decreto nº 7.217/2010, que aduz que a partir de 2014, o acesso aos recursos da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, estará condicionado à existência do Plano Municipal de Saneamento Básico. (PJF, 2013) ¹.

O referido Plano representa um conjunto de estudos para averiguar os problemas de saneamento que a cidade enfrenta – também chamado diagnóstico – apresentando as possíveis soluções – os prognósticos (PJF, 2013). Por meio de uma série de medidas, o plano tem o objetivo de verificar os problemas do saneamento na cidade, e conjuntamente com a população, apresentar soluções. Como exemplo, podem ser citados os fóruns online, realizados com a finalidade de debater diversos temas comuns ao saneamento, como o *Fórum*

¹ Informação disponível em: < http://www.planodesaneamento.pjf.mg.gov.br/o_plano.html>. Acessado em: 28 de dez. 2013

Programa de Gestão do Esgotamento Sanitário – Pró-Esgotos, que visa promover o aumento da qualidade da gestão nas ações de esgotamento sanitário no município, por meio da estruturação e aprimoramento dos serviços.

Contudo, apesar das adequações legais e do maior interesse político acerca do tema, ainda representa muito pouco em termos de alcance, se comparado às necessidades da população, que se vê privada de uma política pública essencial que se reflete na dignidade humana.

Para poder responder sobre a capacidade do município em concretizar a política de tratamento de esgoto sanitário, à luz do atual modelo federativo, será realizada uma análise sobre o federalismo em dois aspectos, a saber, a do federalismo fiscal e a do federalismo cooperativo, para que se justifique uma série de ocorrências até então obscuras.

2 FEDERALISMO

Inicialmente se enfocará o Federalismo em sua forma geral. Nesse pormenor, a Constituição Federal de 1988 considera que a forma de organização político-administrativa adotada pelo Estado brasileiro é a federativa (Art. 18 CF/88), isto é, num mesmo âmbito espacial, mais de um ente de direito público interno pode ser dotado de autonomia político-administrativa. Ademais, o federalismo brasileiro inovou quanto ao modelo clássico de pacto federativo, por ter inserido o Município como integrante da Federação, no mesmo patamar hierárquico da União e dos Estados-membros, componentes típicos desse modelo de Estado.

Barroso (1982), define o Estado Federal como sendo:

[...] uma modalidade de Estado composto, onde se verifica a superposição de duas ordens jurídicas – federal, representada pela União, e federada, representada pelos Estados-membros - coordenadas por um processo de repartição de competências determinado pela Constituição Federal, em que a União titulariza a soberania e os Estados-membros detêm autonomia, participando, por um critério de representação, na formação da vontade federal. (BARROSO, 1982, p. 63)

Conforme a referida definição, tem-se que, pela Constituição, surgem pessoas jurídicas de direito público interno, politicamente autônomas. Deste modo, os entes políticos da federação são compreendidos como pessoas jurídicas distintas das demais, mas vinculadas intrinsecamente entre si, especialmente no que concerne a relação jurídica, política e administrativa.

Assim, o Federalismo é entendido como a materialização permitida pela Constituição, no qual ocorreu a união de várias entidades políticas, dotadas de características diversas, sem soberania, estruturadas em unidades autônomas (políticas, administrativas e financeiras), mas que, por outro lado, encontram-se amparadas por uma central, a União, esta sim, dotada de soberania e, portanto, considerada um ente público internacional. (ATALIBA, 1980).

É importante salientar a distinção feita entre soberania e autonomia, já que, a autonomia é o conjunto de atribuições conferidas por um ente hierarquicamente superior, sendo, portanto, uma característica dos entes políticos federativos, diferentemente da soberania, que se define como a capacidade de autovinculação de um Estado. Conclui-se, então, que os entes políticos federativos só possuem autonomia e não soberania. (RIANI, 2012).

Desta forma, com o escopo de se entender a sistematização do federalismo, passa-se à análise da autonomia, eixo central deste modelo de Estado, a qual é desmembrada em

algumas capacidades, quais sejam, autogoverno, autolegislação, auto-administração e autonomia financeira, cujas definições serão a seguir expostas.

No contexto do **autogoverno**, compreende-se a capacidade dos Estados estruturarem os poderes Legislativo (art. 27 da CF), Executivo (art. 28 da CF) e Judiciário (art. 125 da CF). Portanto, terá o ente federativo uma direção própria no contexto político administrativo.

A **autolegislação** é a capacidade legislativa e não-legislativa dos Estados (art. 25 §1º da CF). Atrelada à noção de descentralização política, materializa-se em um legislativo próprio, competente não só pela feitura das leis, como também pela fiscalização da sua Administração Pública. (RIANI, 2012).

Já no que concerne à **auto-administração**, esta é tida como a capacidade de administração própria e organização dos próprios serviços, arrecadando os impostos de sua competência, aplicando suas receitas e prestando serviços públicos, através de políticas públicas. (Idem).

A última capacidade a ser tratada é a **autonomia financeira**, que é a capacidade do ente político se autogerir, sem relação de dependência ou subordinação, tanto no que diz respeito aos Estados-membros entre si, quanto no que concerne à relação entre eles e a União Federal. A autonomia financeira é garantida pela Constituição Federal, que dispõe sobre as fontes de receitas de cada ente político, definindo também os impostos que cada um deles pode ou deve criar, bem como mecanismos de repartição constitucional de receitas tributárias.¹ (Idem).

Mediante as descrições supracitadas, é possível visualizar a estrutura de um Estado Federal, modelo no qual o Brasil se insere.

2.1. FEDERALISMO BRASILEIRO

Ainda, em relação ao Federalismo (teoria geral), superado seu conceito, passa-se a analisar especificamente o federalismo brasileiro, fazendo uma explanação específica no que diz respeito aos municípios.

Primeiramente, deve-se salientar que, após a Constituição de 1988, o Brasil passa a ter uma peculiaridade no modelo de Estado Federal, qual seja, a presença dos municípios e do Distrito Federal como entes federativos.

¹ As receitas tributárias estão previstas no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, artigos 145 a 169, CF.

Segundo Riani (2012), apesar dos inúmeros argumentos fáticos que colocariam à prova os municípios como entes federativos¹, a Constituição Federal foi expressa ao trazer os municípios como entes federativos, e não obstante isso, tratou como cláusula pétrea a organização do estado, e, por conseguinte, a condição de ente federativo aos municípios.

Neste diapasão, com um enfoque constitucional sobre a matéria, isto é, de acordo com todas as atribuições² conferidas ao município pela Carta Magna, bem como o conceito de Federalismo bem definido, objetiva-se entender o problema sob o aspecto do Federalismo Fiscal.

2.1.1 Federalismo Fiscal

Passa-se agora, após a compreensão do Federalismo como um modelo de Estado, tal como suas especificidades de ordenamento, a analisar o Município no contexto do Federalismo Fiscal brasileiro e sua dependência quanto às transferências intergovernamentais para a composição da sua receita, ressaltando em mais uma oportunidade, a já mencionada vulnerabilidade das políticas financeiras.

A priori, pode-se dizer que o fenômeno do Federalismo Fiscal está diretamente relacionado às conceituações de federalismo cooperativo, orçamento público, competências materiais e recursos para cumpri-las – o que consiste em sua própria capacidade tributária – e de transferências financeiras, culminando, no próprio conceito de autonomia dos membros. (GIROLDO E BASSOLI, 2012).

Segundo Oliveira (2008, p. 40), o Federalismo Fiscal “significa a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhes meios para o atendimento de seus fins”. Significa que, por meio do pacto federativo se institui a distribuição das competências tributárias entre os vários níveis de governo, cabendo destinar a cada um deles quais os fatos geradores caberia a tal ente tributar, objetivando, assim, o bem estar da sociedade como um todo. Também se diz que o federalismo fiscal constitui a forma pela qual a economia do setor público é repartida nas diversas esferas federadas de competência, espelhando, de um

¹ (i) Não há federação de municípios, mas federação de estados (se os municípios deixassem de existir, não desapareceria o Estado Federal);
(ii) Os municípios não participam da formação da vontade nacional, por meio de senadores que os representem;
(iii) Não há intervenção federal nos municípios;
(iv) Os municípios não possuem um judiciário próprio;
(v) Salvo as exceções do Rio de Janeiro e São Paulo, são auditados por tribunais de contas estaduais e não municipais; (RIANI, 2012).

² Art. 23 e 30, CF.

ponto de vista substantivo, compromissos e objetivos assumidos pelo Estado com determinadas forças sociais, políticas e econômicas (DIAS, 2007).

Assim, a Federação surge, sobretudo, em países de dimensões territoriais consideráveis, e não só historicamente, para garantir a unidade de ação em face de interesses comuns aos Estados-Membros, mas, hodiernamente, para garantir à população diversas instâncias públicas de acesso ao poder e o correspondente exercício da liberdade. Do ponto de vista financeiro (Federalismo Fiscal), este modelo traduz a partilha da receita tributária, e a redistribuição de recursos intra-federativos na dita propensão federalista de atendimento plural às necessidades cidadãs (DOMINGUES, 2007).

Porém, é necessário que haja uma consonância entre o previsto constitucionalmente no que concerne às atribuições dos entes e aos meios pelos quais tais atribuições se concretizarão (principalmente no que diz respeito aos municípios), haja vista o modelo atual.

Através de uma interpretação Constitucional do tema, é flagrante a conclusão que o governo da União mantém a concentração dos tributos, conforme se verifica nos artigos 153, 155 e 156¹ da CF, em que pese a descentralização ocorrida devido ao processo de mutação do regime federalista brasileiro pós Constituição de 1988, com uma pequena transferência de responsabilidades da união para os estados e municípios.

Nestes termos, (PERALVA, 2011) nos ensina:

A constituição de 1988 tornou o Município “ente federativo” dotado de Autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Ademais, tornou o Município o ente responsável pela política urbana, num contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas sociais, ampliando as atribuições dos governos municipais. O novo desenho institucional, no entanto, suscitou reações que colocaram em xeque aquela autonomia, em particular a financeira. (PERALVA, 2011, p.16).

Ao constatar este fato, é imperioso valer-se de uma visão doutrinária, que de acordo com as palavras de Domingues (2007, p. 1): “Parece que na raiz do problema está um componente financeiro relevante que é o desequilíbrio no federalismo fiscal da Nação”.

Assim, verifica-se uma desproporcionalidade entre os entes federativos, no que concerne à capacidade tributária, o que, nas palavras de Prado (2006), denomina-se “brecha vertical”, que consiste na necessidade das transferências de determinados valores da União para os demais entes, a fim de aumentar a capacidade financeira dos governos estaduais e municipais, haja vista que, somente com a produção de receitas próprias, tais membros

¹ Conforme verificado no Título VI - Da tributação e do Orçamento, Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional da Constituição Federal.

federativos não alcançariam a completude de suas competências materiais constantes na Constituição Federal.

Sobre “brecha vertical”, Prado (2006) assevera:

Muitos autores preferem a noção de “desequilíbrio vertical”, atribuindo uma conotação negativa à esta necessidade de transferências. Na realidade, a “brecha vertical” é resultante de determinados fatores de ordem técnico-tributária e de ordem política e, na medida direta da validade que se atribua a estes determinantes, ela é um fato normal e necessário na vida fiscal federativa, para o qual se deve buscar as formas mais eficientes de equacionamento.

A brecha vertical refere-se, portanto, à diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos GSN¹, medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que estes governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem depender de transferências federais. As formas mais usuais de medi-las são: a relação entre recursos próprios e gastos totais ou, alternativamente, a relação entre recursos próprios dos GSN e recursos a eles transferidos pelo GC². (PRADO, 2006)

Assim sendo, este modelo de centralização do poder de tributar na União, apesar de merecedor de algumas críticas – como as que se tem feito aqui – configura-se como uma opção político-financeira acerca da adoção de um federalismo cooperativo, haja vista que a União, não apenas de forma devolutiva, efetiva os seus repasses, mas, também – e principalmente – de forma redistributiva, de modo a diminuir as diferenças existentes entre os vários entes federativos, apesar da flagrante e questionada dependência financeira gerada.

No que concerne aos repasses devolutivos, pode-se sustentar que, conforme expresso nos Artigos 157 a 159 da Constituição Federal, a União transmitirá o percentual já fixado do *quantum* auferido para os demais entes, por meio de transferência, daí o nome de repasse devolutivo. Ademais, o *quantum* recebido é proporcional à capacidade arrecadatória de cada ente, portanto, não tem qualquer finalidade redistributiva, na medida em que mantém o *status quo* dos membros, repassando aos que mais arrecadam a maior parte da receita. (GIROLDO E BASSOLI, 2012).

Já os repasses redistributivos têm o objetivo de promover o equilíbrio sócio econômico entre os membros, de modo a alcançar um padrão nacional, o que, na definição de Sérgio Prado (2006), traduz-se em:

[...] aquelas entregues aos governos inferiores sem qualquer correspondência com o que poderiam ter arrecadado a partir de suas bases tributárias e visam reduzir as desigualdades. O procedimento mais comum é que uma parte das receitas federais

¹ GSN: Governos subnacionais – o conjunto dos governos estaduais/ provinciais e municipais.

² GC: Governo central – Adota-se, preferencialmente, esta expressão para designar o que é usualmente referido como governo federal. Na maior parte dos casos, a expressão se refere ao conjunto do governo federal com o Parlamento federal.

seja reservada, por lei, ou mesmo preceito constitucional, especificamente para alimentar dispositivos de equalização. (PRADO, 2006, p.19)

Visando garantir a isonomia tributária entre os membros da federação, se tem esse tipo de repasse, pois, só havendo as transferências devolutivas os entes deficientes em arrecadação estariam eminentemente em desvantagem aos que mais auferem, oferecendo bens e serviços de forma ineficiente. Ademais, este instrumento permite que os entes de menor arrecadação possam obter renda suficiente para promover seu desenvolvimento.

Tal circunstância, mais uma vez, evidencia a atenuação da autonomia política e orçamentária do membro destinatário, embora se configurando comumente como um enorme paradoxo, haja vista a Constituição estabelecer a autonomia financeira dos Estados e Municípios, e na prática ocorrer o mencionado. Igualmente, verifica-se a valorização dos entes autônomos que representam a base política do Executivo.

Portanto, o enalço atual do Federalismo Fiscal é a compatibilização das atribuições normativas e os instrumentos capazes de custear sua execução, e igualmente, a busca de “mecanismos que permitam maior eficiência na arrecadação de tributos, maiores benefícios na partilha e no próprio gasto, tudo sob um critério que garanta uma redistribuição justa e equitativa das receitas em todo o território” (NETO, 2009, p. 51).

Destarte, depreende-se que a concentração tributária na União tem por escopo gerar um montante de capital, para que posteriormente se reparta esse *quantum* entre os entes federados, assemelhando-se a um sistema patriarcal, onde há transferências por critérios de merecimento (aqui referindo-se às transferências devolutivas) quanto no que se refere à adoção dos critérios de necessidade (transferências redistributivas). Dessa forma, justifica-se a categorização de transferências de tipos diferentes, sejam devolutivas ou redistributivas, com a finalidade de suprir deficiências financeiras dos entes de forma equitativa, traduzindo o princípio da igualdade material consistente em tratar os desiguais na medida de sua desigualdade, e mesmo para a materialização de algum interesse supra-estadual ou municipal, comum à toda a Federação. (GIROLDO E BASSOLI, 2012).

2.1.2 Federalismo Cooperativo

A temática a seguir, apresentada no contexto nacional, tem seu nascedouro na Constituição Federal de 1988, como forma de contrapor-se à demasiada centralização promovida pelo regime militar. Instituiu-se neste diploma uma forte descentralização. Além da transferência de parte das receitas tributárias da União para os demais entes federativos,

também concedeu autonomia política e administrativa aos Estados e aos Municípios, conforme se consagra no art. 1º da citada Carta Magna, *in Verbis*: “Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. (BRASIL, 1988).

Trazendo o que fora exposto no tópico anterior, a repartição de competências é feita entre o governo central, a União, e os entes federativos, Estados, Municípios e Distrito Federal. Contudo, além da Constituição enumerar as competências da União¹ e Municípios², restando aos Estados a competência residual³, define também as competências concorrentes⁴ e as comuns⁵, instituindo expressamente o federalismo cooperativo do Estado brasileiro.

Contudo, é válido ressaltar que se tem delineado a repartição de competências entre os entes componentes do Estado Federal por meio do princípio geral da Predominância do Interesse, competências estas, que se manifestam por meio das literalidades normativas onde aduzem que à União caberão as matérias de “interesse geral”; aos estados, as de “predominante interesse regional”; e, aos municípios, aqueles “assuntos de interesse local”. Com base nesse princípio geral, a Constituição estabelece regras para a divisão das competências administrativas e legislativas, definindo as reservas de campos específicos. (PERALVA, 2011).

Em nosso país, a cooperação tem se dado também por meio da repartição de rendas, haja vista que apenas a distribuição de competência tributária não promove de maneira equânime a autonomia financeira entre os entes. As peculiaridades encontradas entre as unidades da federação devem ser consideradas nesta repartição de rendas, uma vez que a incidência do fato gerador do tributo estabelecido como privativo de um ente pode ocorrer com mais frequência em uma localidade do que em outra, de modo que, se assim não fosse, tal tributo não beneficiaria os membros federados de forma igualitária. Com isso, o partilhamento de tributos, que visa complementar a renda dos entes menos beneficiados é disponibilizado através dos Fundos de Participação, preconizados no Art. 159 da Constituição Federal, que em sua literalidade nos traz os seguintes percentuais:

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007).

¹ Art. 21 e 22 da CF;

² Art. 30 da CF;

³ Art. 25 da CF;

⁴ Art. 24 da CF;

⁵ Art. 23 da CF.

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989) (Regulamento);

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989) (Regulamento);

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007);

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. (Regulamento);

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico previsto no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observados a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004);

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos Art. 17, I, e 158, I;

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido;

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II;

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Porém, há que se falar que tal prática também vai de encontro com a finalidade constitucional, uma vez que inibe a integração entre as localidades, tornando-se muito mais 'lucrativo' o desmembramento de municípios e a emancipação de distritos, com o fito de receber o percentual de sua transferência, do que efetuar convênios com outras localidades próximas. Deve-se ressaltar ainda que a existência de uma política de incentivo à cooperação entre os municípios poderia potencializar sua ação, na medida que haveria a formação de grupos para a consecução de serviços públicos de melhor qualidade com um montante de

repassa maior, apesar das vantagens dessa alternativa política, ela não é uma prática difundida.

Dalmo de Abreu Dallari (2007, p. 262) ao tratar sobre o assunto, nos ensina que “[...] é preciso considerar que a federação, quando autêntica, exige o tratamento igual de todos os componentes, o que na prática pode ser um mal, criando uma solidariedade forçada e meramente formal.” Disto pode-se concluir que uma relação de cooperação deve guiar-se pelo princípio da igualdade material, ou seja, tratar os desiguais na medida de sua desigualdade.

Destarte, tal modelo também apresenta um desdobramento positivo, uma vez que, com o passar dos anos, se vislumbram políticas públicas de grande impacto social entre as diversas unidades federadas, a citar, o Sistema Único de Saúde (SUS); o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF); a valorização do Magistério além dos ditos Consórcios Públicos, preconizado no Art. 241 da Constituição Federal como meio de cooperação.

Assim, aduz o referido dispositivo da Carta Magna:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de **cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos [grifos meus]. (BRASIL, C.F., 1988).

Assim sendo, pode-se dizer que esta forma de cooperação representa importante alternativa aos municípios que não conseguem, por meio de renda própria, auferir quantia suficiente para perfazer seus encargos, haja vista que, unidos, podem executar projetos de infraestrutura considerados caros do ponto de vista do interesse público, comuns às municipalidades envolvidas.

Por fim, compreendendo os institutos neste capítulo trabalhados, quais sejam, o Federalismo Fiscal e o Federalismo Cooperativo, bases teóricas para o estudo aqui pretendido, passa-se, em seguida, a estudá-los de uma forma voltada ao problema do saneamento básico da cidade de Juiz de Fora, buscando apresentar alternativas para contribuir com a situação municipal dentro do modelo federativo atual.

3 A CAPACIDADE FINANCEIRA DE JUIZ DE FORA

Conforme explicitado anteriormente, o município de Juiz de Fora é considerado polo da região onde se encontra (tanto no âmbito estadual, quanto no âmbito federal), oferecendo uma série de atrativos para empresas que quiserem nele se instalar, tais como, um mercado consumidor aquecido, o fácil escoamento da produção, a localização privilegiada em face da proximidade com as grandes capitais, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, mão-de-obra qualificada em se tratando de uma cidade referência na formação estudantil, entre outras, possibilitando ao ente arrecadar receitas próprias de acordo com sua competência tributária.

Vale ressaltar que, mesmo com todos os atributos supramencionados, o município vem diminuindo tal poder de arrecadação nos últimos tempos, devido à guerra fiscal com o Estado do Rio de Janeiro, bem como internamente entre municípios mineiros, perdendo uma série de receitas para cidades próximas, que atraem os investidores com impostos menores, e se utilizam de todo os demais aparatos já mencionados da cidade de Juiz de Fora.

Isto posto, no que concerne à competência tributária, segundo a Constituição Federal, em seu artigo 156, os municípios são entes da Federação, tendo competência para tributar as operações de prestação de serviços de qualquer natureza: Imposto sobre Serviço (ISS); a propriedade imobiliária urbana, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); além das operações de transferência onerosa de imóveis *inter vivos*, como o Imposto de Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI).

Em sua literalidade o Artigo 156 e seus incisos da Constituição Federal trazem:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

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

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (BRASIL, CF, 1988).

Além disso, também podem arrecadar valores relativos a taxas e contribuições de melhorias, bem como instituir contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública. Tal competência tributária, conjugada às transferências intergovernamentais, tem o escopo de munir o município da necessária autonomia financeira para enfrentar as crescentes responsabilidades adicionadas ao Governo Municipal com o processo de descentralização das políticas públicas.

3.1 A PRODUÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS

Por meio dos estudos realizados, bem como pelos indicadores do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, no que tange à receita própria, Juiz de Fora está entre os poucos municípios com alguma capacidade financeira. Do universo de 5.565 municípios brasileiros, a cidade está entre os 119 mais bem colocados em termos de geração de receita própria e relação de “independência” das transferências intergovernamentais. (Tabela 1 em anexo).

Adentrando no estudo das receitas próprias do município de Juiz de Fora no período que compreende os exercícios financeiros de 2005 a 2011, observa-se através de dados coletados no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional¹, e dos dados da FIRJAN, que 83% dos municípios brasileiros não chegam a gerar 20% de sua receita corrente líquida³. Ou seja, apenas 119 municípios, que perfazem 2,3% do total, conseguiram alcançar o *conceito A*. Em outras palavras, apenas estes 119 municípios geraram 80% ou mais dos 50% de sua receita corrente líquida.

De acordo com tais dados, a média dos municípios no Brasil, que é semelhante a média dos municípios mineiros no que diz respeito à produção de suas próprias receitas financeiras, é de 0,2414, o que se justifica pelo fato de que os municípios brasileiros produzem menos de 12,5% (25% de 50%) de sua receita corrente líquida, demonstrando a fragrante dependência dos demais repasses financeiros do Estado e União.

Ao analisar graficamente esta situação (Gráfico 1 em anexo) consegue-se visualizar a grandeza do problema, uma vez que a expressiva maioria dos municípios brasileiros não tem a menor condição de satisfazer, por meio de políticas públicas, as atribuições a eles conferidas, o que leva à constatação fática da incapacidade dos municípios se autogerirem. Consequentemente, cria-se uma dependência umbilical dos repasses oriundos da União e dos Estados-membros.

Especificamente a respeito do município de Juiz de Fora, este figura entre os 119 municípios brasileiros que conseguiram uma média acima de 0,8 - segundo o índice FIRJAN (2005-2011), o que significa que Juiz de Fora gerou em 2011 (período de realização do último levantamento), algo em torno de 40% de sua receita corrente líquida. Este índice é expressivo

¹ Disponível em: < http://www.stn.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em 28 dez. 2013.

³ Segundo o art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei

comparando-se à média nacional, embora demonstre que, ainda que nesta situação privilegiada, depende das transferências dos governos estadual e federal.

Também há que se falar na dificuldade de elaboração e de implementação de políticas públicas próprias, haja vista que grande parte das receitas por transferências vem com destinação certa, tais como as derivadas do FNDE e FNAS (¹). Pouco sobra para outras áreas sociais através da discricionariedade do Executivo, tais como, desenvolvimento urbano, meio ambiente, proteção à infância e saneamento básico.

Todas estas intervenções ficam na dependência da existência de políticas públicas federais que poderão ser executadas em parceria com o governo local, mas com os recursos federais; ou quando não, da tradicional relação clientelista persistente na política brasileira, o que reforça o poder central e enfraquece o poder executivo local, pois este último se coloca em relação de dependência e assume, de forma ilusória, a figura do grande conquistador de recursos, por meio da liberação de verbas do orçamento federal, normalmente em parceria com parlamentares federais. Isto, mais uma vez, caracteriza a fragilidade da autonomia financeira municipal no Brasil de modo geral, e com a cidade de Juiz de Fora, infelizmente, não é diferente.

Conforme o exposto fica evidente a fragilidade no que concerne a autonomia financeira do município de Juiz de Fora, mesmo figurando entre os 100 maiores municípios de um país continental como o Brasil, e mesmo ocupando a 68ª colocação na geração de receitas próprias, segundo o IFGF. O poder local não consegue com o montante arrecadado por vias próprias, a satisfação da maioria das políticas públicas necessárias ao anseio de sua população, conforme atestam as próprias respostas ao formulário de pesquisa realizada. Como franco exemplo a isso, pode-se citar a diminuta dotação acerca da política pública do saneamento básico, fato reconhecido pela própria Prefeitura ao não conseguir concretizar as necessidades da sociedade a partir das verbas geradas internamente. (Ver Tabelas em Anexo)

Insta salientar, que a despeito do que foi dito, o município de Juiz de Fora ainda não executa na sua totalidade as dotações de saneamento básico, o que se traduz em uma efetividade ainda menor do montante destinado.

¹ FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO EM JUIZ DE FORA À LUZ DO FEDERALISMO

Pretende-se agora responder a indagação a respeito da capacidade do município de Juiz de Fora, sob a perspectiva do modelo federativo-fiscal, de angariar recursos para poder então implementar o sistema de tratamento de esgoto sanitário.

Diante do exposto, e sendo até mesmo admitida, pelo órgão municipal responsável pelo saneamento, a incapacidade de Juiz de Fora implantar e ampliar com verbas próprias um sistema de tratamento de esgoto, a pergunta que resulta é: quais seriam as alternativas para se concretizar tal política pública.

Nesse contexto, procurou-se salientar que o município vem buscando meios para buscar e sustentar tais verbas para investir no setor de saneamento, a se crer pela elaboração do Plano de Saneamento Básico, haja vista que o Decreto nº 7.217/2010 determina que, a partir de 2014, o acesso aos recursos da União, quando destinados aos serviços de saneamento básico, estará condicionado à existência de Plano Municipal de Saneamento Básico. No entanto, não parece ser suficiente. (PFJ, 2013)

Ao discorrer diretamente sobre a problemática do saneamento básico (tratamento de esgoto sanitário) do Município de Juiz de Fora à luz da ótica do Federalismo, com ênfase no Federalismo Fiscal, constatou-se que o município não possui capacidade financeira autônoma para implementar todas as políticas públicas a ele destinadas, o que, via de regra, requer investimentos vultosos de execução. Ademais, mesmo a cidade contando com um percentual acima da média nacional em sua capacidade de produção de receitas, esta possui um índice de valor menor a 10% do esgoto tratado, bem como um pequeno percentual destinado a esta dotação.

Ainda sob a perspectiva do Federalismo e do Federalismo Fiscal na atualidade, chega-se a conclusão que mesmo com a previsão constitucional dos municípios como entes federativos autônomos, não é factível esta autonomia, uma vez que a concentração das receitas em poder da União (como já exposto) reduz os municípios à condição de dependentes do ente central.

Também é forçoso ressaltar que para efetivar as ações de tratamento de esgoto é necessário um *quantum* expressivo de verbas públicas. Todo planejamento público deve passar por uma priorização política, isto é, o gestor terá que se empenhar em viabilizar a feitura de tais investimentos. Neste contexto, surge uma tangência entre o déficit municipal de recursos a serem investidos nas políticas públicas, entre as quais os programas de saneamento

de modo especial, e a prioridade a ser dada ao assunto pelo município, pois, ao que tudo indica esta política não é vista como prioridade de acordo com o que apontam os dados apreciados.

Consoante à análise financeira realizada no período compreendido entre os anos de 2005 a 2011 (último dado disponível), o município empenhou uma diminuta média anual de 33% da dotação para o saneamento básico, nunca atingindo percentual superior a 80% deste montante no período enfocado (conforme as Tabelas 2 a 8 anexas). Ou seja, o município, mesmo com um percentual atual inferior a 10% de seu esgoto tratado, não vem considerando o saneamento como uma política pública viável nos últimos anos, pois utiliza em média, pouco mais de um terço dos valores destinados especificamente à esta agenda. Este fato se deve, talvez, porque esta deva ser uma política de Estado, e não uma política de Governo (leia-se governantes).

Superado esta discussão, que possui um viés político e não apenas financeiro, torna-se imperioso tratar das medidas cabíveis ao ente federativo, em conformidade com o modelo federalista, com o intuito de angariar verbas para a dotação saneamento básico para a região.

Como foi exaustivamente explicado, o modelo de federalismo atual do nosso país, assegura uma maior parcela do 'bolo' tributário para a União, com o escopo de posteriormente, seja por meio de repasses devolutivos ou redistributivos, transferir percentuais para os demais entes federativos. Portanto, passa-se a estudar agora, os meios e esforços empreendidos para se perseguir estas verbas com destinação específica para o saneamento básico no âmbito municipal.

Durante os últimos mandatos presidenciais, foi criada uma série de instrumentos para que os entes federativos conseguissem receber verbas diretamente do governo federal, com o objetivo de estruturar pontos específicos do país. Um dos programas de maior abrangência foi o Programa de Aceleração do Crescimento, chamado popularmente de PAC, que visava acelerar o crescimento econômico do Brasil.

Tal programa foi ampliado e renovado, instituindo-se o PAC 2 (segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento), uma extensão deste programa do governo federal que engloba um conjunto de políticas econômicas. Lançado em 29 de março de 2010, estabeleceu recursos da ordem de R\$ 1,59 trilhão em uma série de segmentos, tais como transportes, energia, cultura, meio ambiente (e saneamento), saúde, área social e habitação. Objetivando a distribuição de diretrizes do programa, o PAC-2 foi dividido áreas de investimentos assim definidas: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha

Vida, Água e Luz para todos (expansão do Programa Luz para Todos), Transportes e Energia. (CAMPERANUT, 2010).

No que diz respeito, em especial ao saneamento, o PAC 2 credita aumentar a cobertura de coleta e tratamento de esgoto, proteção dos mananciais, despoluição de cursos d'água e o tratamento de resíduos sólidos nos municípios que recebem recursos diretamente da União. Juiz de Fora se encontra no primeiro de três grupos de cidades que irão receber as verbas deste programa, qual sejam: grandes regiões metropolitanas do país, municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e acima de 100 mil, nas regiões Sul e Sudeste¹.

Depreende-se do exposto, que o PAC tornou-se um meio hábil para os gestores conseguirem verbas federais para a dotação em seus municípios. Neste contexto, Juiz de Fora conseguiu junto ao Ministério das Cidades, através do PAC 2, a captação de recursos da ordem de R\$ 161 milhões em tratamento de esgoto para investimento nos próximos três anos, sendo que desde montante, R\$ 70 milhões (financiamento) já tem sua liberação em andamento; R\$ 36 milhões (OGU)² se encontram em fase final de aprovação pela Caixa Econômica Federal; R\$ 55 milhões (financiamento) estão em análise para as obras de ampliação da ETE³ localizada no bairro Barbosa Lage. Além destes, a construção de uma outra estação de tratamento de esgoto no bairro de Santa Luzia, localizada na zona sul da cidade de Juiz de Fora, está em andamento. Empreendimentos estes, que conjuntamente poderão se traduzir em 90% de efluentes tratados em 2015 no município.

Outrossim, há hodiernamente uma ferramenta específica para a dotação em análise, qual seja, o Plano Municipal de Saneamento Básico. Com o advento da Lei nº 11.445/07, a Lei de Saneamento Básico, todas as prefeituras têm obrigação de elaborar seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), sem o qual, a partir do ano de 2014, as Prefeituras não poderão receber recursos federais para projetos de saneamento básico.

Consta no Art. 3º, I da mencionada lei, o conceito de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas.

Portanto, o Plano Municipal de Saneamento Básico deve abranger as quatro áreas, relacionadas entre si. Aqui, se aterá somente ao que diz respeito ao esgotamento sanitário.

¹ Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/saneamento>>. Acessado em: 28 de dez. 2013.

² Orçamento Geral da União

³ Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) é uma infraestrutura que trata as águas residuais de origem doméstica e/ou industrial, comumente chamadas de esgotos sanitários ou despejos industriais, para depois serem escoadas para o mar ou rio com um nível de poluição aceitável através de um emissário, conforme a legislação vigente para o meio ambiente receptor.

Ainda no artigo 3º, inciso I, da Lei Federal 11.445/2007, esgotamento sanitário tem o seguinte entendimento:

b) Constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;”(BRASIL, 2007).

Neste contexto, o município de Juiz de Fora, ainda que com certo atraso, formulou no ano de 2013, o seu primeiro Plano Municipal de Saneamento Básico¹, o que demonstra as claras necessidades e anseios do município por repasses federais, bem como a crescente preocupação com seus habitantes, haja vista a vinculação específica da transferência. O referido Plano, que consta de todos os requisitos previstos no Art. 19 da Lei Federal 11.445 de 2007, *in verbis*, ensina:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas;

§ 1º. Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

§ 2º. A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º. Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

¹ Disponível em: < http://www.planodesaneamento.pjf.mg.gov.br/o_plano.html > Acessado em: 28 de dez. 2013.

§ 4º. Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 5º. Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

§ 6º. A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º. Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º. Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou. (BRASIL, 2007).

Assim, resta demonstrado a existência de instrumentos hábeis para consecução de transferências federais no que diz respeito ao saneamento, e, por conseguinte ao tratamento de Esgoto no âmbito municipal.

Evidenciado as ferramentas atuais disponíveis aos municípios e seus gestores para a consecução de verbas oriundas dos demais entes federativos, passa-se por fim a analisar uma ferramenta ainda não disponível faticamente, quer seja, a proposta de Emenda à Constituição, que pretende alterar algumas estruturas do pacto federativo, especialmente no que diz respeito à quota tributária dos entes.

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 233/2008, que ainda tramita pelo Congresso Nacional para fortalecer o pacto federativo, visa efetuar uma reforma tributária, que dentre outras proposições objetiva ampliar “a solidariedade fiscal entre a União e os entes federados, corrigindo distorções e dando início à um processo de aprimoramento do federalismo fiscal no Brasil” segundo NETO (2009, p. 168), constante de propostas como a renovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Muito se discute acerca da constitucionalidade da referida proposta de emenda, haja vista seu desdobramento no que diz respeito ao pacto federativo. Contudo, Barroso (2010), ao analisar o princípio da unidade da constituição, como princípio orientador para o intérprete da nossa Carta Magna, nos ensina:

O papel do princípio da unidade é o de reconhecer as contradições e tensões - reais ou imaginárias - que existam entre normas constitucionais e delimitar a força vinculante e o alcance de cada uma delas. Cabe-lhe, portanto, o papel de harmonização ou “otimização” das normas, na medida em que se tem de

produzir um equilíbrio, sem jamais negar por completo a eficácia de qualquer delas. (BARROSO, 2010)

Portanto, ao se ponderar a respeito dos dispositivos existentes na PEC nº 233/2008, que procuram alterar o Sistema Tributário Nacional, objetiva-se harmonizar as proposições de *lege ferenda* ao sistema constitucional atual, isto é, busca-se interpretar os dispositivos da proposta conforme a Constituição Federal, bem como seu desdobramento como meio de consecução de recurso para os entes federativos.

Assim, vista à luz da Constituição, é plenamente factível a alteração proposta pela PEC nº 233/2008, que modifica significativamente os critérios de repartição de receitas tributárias, a fim de, inclusive, evitar a guerra fiscal (com a criação de fundo para implementar o desenvolvimento regional), bem como minimizar as perdas de arrecadação dos Estados em face da Reforma Tributária proposta, sobretudo com o advento do novo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS).

Todavia, também existe uma Proposta de Emenda à Constituição, ainda sem numeração junto ao Congresso, que beneficia nomeadamente os municípios; tal proposta visa destinar aos municípios brasileiros 10% das arrecadações obtidas com o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), com as contribuições sociais sobre o faturamento ou receita (COFINS), e com as contribuições sociais sobre o lucro (CSLL).

Os recursos serão distribuídos a partir do ano seguinte ao da promulgação da proposta, na base de 2% ao ano, até completar o percentual de 10%. A distribuição seguirá os critérios do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é feita proporcionalmente ao número de habitantes.

Assim sendo, além de medidas aplicáveis atualmente, tem-se um prisma favorável para que no futuro, estas distorções financeiras possam ser equilibradas com o propósito de que os municípios possam, de fato, adquirir a sua autonomia financeira, e conseguir viabilizar as medidas necessárias para responder aos anseios de sua população.

Especialmente no que concerne ao saneamento do município de Juiz de Fora, observou-se que os gestores vêm tentando, de acordo com os mecanismos até então existentes, angariar recursos para a dita dotação, porém, é necessário que não somente se busque os recursos junto aos demais entes da federação, haja vista, que durante os últimos anos, o município, mesmo com uma baixa dotação, não consegue empregar a sua totalidade. Desta feita, além de se alterar a forma de angariar os recursos para esta agenda, deve haver um melhor aproveitamento dos mesmos.

Diante do exposto, revelou-se não ser possível chegar à completude de execução de um plano de saneamento municipal sem qualquer auxílio de repasses. Com isso encontram-se indicativos negativos para o problema cerne do trabalho por hora desenvolvido, isto é, não existe possibilidade do município de Juiz de Fora, à luz do modelo federativo-fiscal atual, conseguir por meio das suas receitas próprias, implementar o tratamento do esgoto para a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há que se ressaltar a importância do trabalho no que concerne aos aspectos que se passa a enumerar em sequência. Como graduando do Curso de Direito, a pesquisa e análise realizadas possibilitaram a ampliação do conhecimento adquirido e uma percepção mais aprofundada sobre o sistema federalista (federalismo fiscal), bem como seus desdobramentos no contexto financeiro municipal, principalmente no que diz respeito à consecução de recursos.

Não obstante, pode-se concluir que o município não tem condições de autonomamente custear muitas das políticas públicas destinadas à sua competência, o que o torna dependente dos repasses financeiros do Estado e da União para conseguir a completude da finalidade constitucional a que se destina.

Verificou-se a dificuldade de se conseguir verbas junto aos demais entes federativos, principalmente para a agenda de saneamento básico, uma vez que as obras envolvidas nestes projetos requerem valores expressivos para sua execução.

Não obstante, a política pública relacionada ao saneamento básico tenha ficado mitigada no município de Juiz de Fora, ficou evidente, através da análise do material levantado e da discussão aqui desenvolvida que, nos últimos anos, o poder público local não vem executando a totalidade das dotações do saneamento básico, ou melhor, vem executando em média, apenas 33% do que a ele está destinado.

Mediante um quadro muitas vezes obscuro, vislumbramos aspectos positivos relacionados à legislação vigente (Lei nº 11.445/07), bem como a perspectiva de futuras legislações e emendas constitucionais que podem influenciar positivamente nas tomadas de decisão, contribuindo para o equilíbrio financeiro dos entes federativos.

Este trabalho não é um fim em si mesmo, ao contrário, é um estímulo para que novos estudos para compreensão da dinâmica orçamentária dos municípios e sua aplicabilidade possam ser desenvolvidos.

Entende-se a importância de se abordar o tema nos ambientes de formação, propícios para a reflexão crítica e a discussão de assuntos de relevância social, além de serem espaços promissores para estimular a apreensão de conhecimentos que posteriormente serão cabíveis na prática e na carreira de um profissional do Direito.

Ademais, ressalta-se a contribuição do estudo para os cidadãos que precisam se manter informados sobre a situação e as contas do município onde residem, sendo a política pública um instrumento que deve e pode ser usado a favor da comunidade, e que deixa reflexos na

qualidade de vida, na saúde da população e conservação do meio ambiente do qual se faz parte.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. Princípio Federal, Rigidez Constitucional e Poder Judiciário. In: **Estudos de Direito Tributário**, São Paulo, 1980.

BASTOS, W.de Lima; FILHO, J.T. de A; CASTRO, N.B. de; CID, W. e OLIVEIRA, A.de.; **História Econômica de Juiz de Fora. Instituto Histórico e Geográfico de Juiz de Fora**, 1987.

BRASIL. Plano de Aceleração do Crescimento. 2013. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/saneamento>>. Acesso em: 28 de dez. 2013

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CASTRO, L. F. S de. **Microrregião Geográfica de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, 2002.

CHAVES, Souza Telma. **Estudo de Caso: A Cidade de Juiz de Fora- MG: sua centralidade e problemas socioeconômicos**.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **O federalismo fiscal na Constituição de 1988: descentralização e recentralização**. Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007

DOMINGUES, José Marcos. Federalismo fiscal brasileiro. 2007. II CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro/RJ, maio de 2007.

HOWYAN, G. **Saneamento e expansão da cidade de Juiz de Fora: águas e esgotos, retificação de rios, drenagem**. Tradução: Walquiria Corrêa de Araújo C. Valle. Juiz de Fora. FUNALFA, 2004.158 p.

JUIZ DE FORA (MG). Plano Municipal de Saneamento Básico, 2013. Disponível em:

< http://www.planodesaneamento.pjf.mg.gov.br/o_plano.html>. Acessado em: 28 de dez. 2013.

OLIVEIRA, N. B. de; CHAVES, T. S. e SIMONCINI, J. V. B. Globalização, neoliberalismo e impactos sobre a América Latina: consequências sobre o espaço urbano na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. In: VI ENCUENTRO INTERNACIONAL HUMBOLDT. Analesdel. 2004.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2ª. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008.

PRADO, Sérgio. **Equalização e Federalismo Fiscal**: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

RIANI, F.A. D'Ávila. **Autonomia Financeira dos Municípios Brasileiros**: O município de Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF, 2012. (TCC em Especialização em Políticas Públicas e Gestão Social/UFJF)

Sites Pesquisados:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6851> Acesso em: 28 dez.2013

<<http://www.tribunademinas.com.br/opini-o/artigo-do-dia/saneamento-basico-1.1376930>> Acesso em: 28 dez.2013

<<http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2013/10/juiz-de-fora-cai-nove-posicoes-no-ranking-do-saneamento-de-2013.html>> Acesso em: 28 dez.2013

<<http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento>> Acesso em: 28 dez.2013

<<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/pdfs/ranking-100cidades.pdf>> Acesso em: 28 dez.2013

<<http://www.firjan.org.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indicegrafico.htm?UF=MG&IdCidade=313670&Indicador=2&Ano=2011>> Acesso em: 28 dez.2013

<<http://www.firjan.org.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=MG&IdCidade=313670&Indicador=3&Ano=2011>>. Acesso em: 28 dez.2013

<<http://www.contadorpublico.com.br/artigo/2/entendendo-a-despesa-com-pessoal>> Acesso em: 28 dez.2013

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=8#ancora_consulta> Acesso em: 28 dez.2013

<<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20autonomia%20financeira.pdf>> Acesso em: 28 dez.2013

<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313670&search=minas-gerais|juiz-de-fora>> Acesso em 18 dez. 2013

<<http://www.idtl.com.br/artigos/186.pdf>>

< <http://www.abes-dn.org.br/index.php>>. Acessado em: 28/12/2013.

< http://www.stn.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em 28 dez. 2013

<<http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/saneamento>>. Acessado em: 28 de dez. 2013.

ANEXOS