



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Maria Raquel Firmino Ramos

**AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E EFETIVAÇÃO DO FEDERALISMO
FISCAL COOPERATIVO NO BRASIL**

Maceió
2016

MARIA RAQUEL FIRMINO RAMOS

**AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E EFETIVAÇÃO DO FEDERALISMO
FISCAL COOPERATIVO NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-graduação em Direito
da Universidade Federal de Alagoas,
como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

Maceió
2016

Catlogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecário Responsável: Valter dos Santos Andrade

R175a Ramos, Maria Raquel Firmino.
Autonomia financeira municipal e efetivação do federalismo fiscal cooperativo no Brasil / Maria Raquel Firmino Ramos. – 2016.
[159] f.

Orientador: Gabriel Ivo.
Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2016.

Bibliografia: f. 155-160.
Anexos: f. 161-[169].

1. Federalismo fiscal – Brasil. 2. Federalismo fiscal – Cooperação.
3. Autonomia municipal. 4. Receita tributária - Sistema de partilha. 5. Estados.
I. Título.

CDU: 342.24(81)

Dedico este trabalho à minha querida família que mesmo longe sempre está tão perto de mim.

Ao meu saudoso pai, José Firmino, que estaria muito feliz pela minha conquista.

Ao meu amor, Hugo Leonardo, por todo o incentivo e amor despendidos que foram tão fundamentais para a conclusão deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Não seriam poucas as pessoas responsáveis pela finalização de uma pesquisa de dois anos em que, além do trabalho de conclusão, devem-se realizar tantas outras pesquisas acerca de distintos assuntos.

O resultado final é uma construção de ideias influenciadas por distintos temas, pessoas e sonhos.

Apesar do curto prazo, o curso de Mestrado proporciona ao estudante uma enorme transformação. Vivencia-se a Academia, os dilemas do Direito e sua afirmação como conhecimento autônomo. Não é tarefa fácil, mas as coisas mais difíceis são as mais prazerosas, mais duradouras e mais bem construídas.

Por isso, nos meus agradecimentos, não poderia deixar de indicar verdadeiros coautores que se agregam a este trabalho e que, por suas influências, também se apresentam no texto.

Ao Professor Dr. Gabriel Ivo, meu orientador, não poderia ser mais grata, pois a minha admiração já antecedia a minha entrada na Universidade Federal de Alagoas. A sua orientação só proporcionou o aumento dessa admiração, não só como profissional exemplar, mas como o amigo atencioso que sempre demonstrou ser nos encontros de orientação, colocando sua excelente biblioteca sempre à disposição. Não poderia ser mais agraciada em tê-lo como orientador.

Aos Professores do Mestrado com quem tive a honra de aprender lições para a vida toda: Dr. Marcos Ehrhardt Jr. (coordenador do Curso de Mestrado), Dr. Marcos Bernardes de Mello, Dr. Andreas Krell, Dr. Pedro Nogueira, Dr. Beclaute Oliveira, Dra. Alessandra Marchioni, Dra. Elaine Pimentel, Dr. Alberto Jorge.

Ao Professor Dr. Manuel Cavalcante, pois apesar de não ter tido a oportunidade de cursar sua disciplina, muito contribuiu para o aperfeiçoamento do trabalho a partir das suas observações na Banca de Qualificação. E a todos os demais professores componentes do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito de Alagoas – FDA.

Ao Professor Dr. José Maurício Conti, pela oportunidade de participar do Grupo de Pesquisa Federalismo Fiscal da Universidade de São Paulo, integrado por excelentes pesquisadores. A minha participação no grupo me fez perceber o pendor pessoal para o estudo das finanças públicas, a fim de contribuir com pesquisas para o aperfeiçoamento do nosso Estado de Direito.

Ao Dr. Basile Christopoulos, porque é um dos amigos e profissionais que admiro e em que me baseio, no intuito de trilhar os estudos do Direito Financeiro. Ao amigo Plínio Baima, que sempre se mostrou disposto a ajudar nos empréstimos de inúmeros livros, provando que sua marca também está aqui.

Ao Estado de Alagoas, que me fez mudar completamente de vida, tarefa difícil para uma pernambucana admitir, mas o fato é que estou muito mais feliz nas terras alagoanas do que em minha própria terra.

Ao CNPQ, pois muito me ajudou ao financiar a pesquisa de dois anos; o curso não teria sido tão proveitoso sem esse fomento. Tentei fazer jus à ajuda, de forma a apresentar parte das pesquisas realizadas nos Congressos do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, em Brasília, no Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, em João Pessoa, e no Congresso PUBLIUS, em Recife. E sempre que possível, publiquei os artigos produzidos.

À Democracia, porque sem esse ambiente não seria possível travar o debate que aqui se instala.

Ao meu amado Hugo, porque, além de todo o apoio e incentivo proporcionados, ainda contribuiu nas discussões do tema e na revisão do trabalho.

Aos meus amigos da turma 10 do Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas: entramos com a responsabilidade de acompanhar os passos de eminentes juristas que saíram dessas salas e que hoje fazem parte da Doutrina Jurídica no Brasil. Tarefa mais difícil não há! Fizemos a nossa parte, trilhamos os primeiros passos, quiçá acompanhemos as trajetórias dos decanos dessa ilustre Academia.

Enfim, a todos que contribuíram com a revisão e o amadurecimento deste trabalho, os meus sinceros agradecimentos.

“O Município é a pedra na qual o Estado se funda.” (Ivan Darío Tenaglía)

RESUMO

O federalismo de cooperação é a forma pela qual o Constituinte Originário moldou a Constituição de 1988, visando melhor atingir os anseios do Estado de bem-estar social a partir do estreitamento dos laços federativos. A integração municipal à Federação brasileira, a partir desse novel ordenamento, permite vislumbrar o desejo de se estabelecer a descentralização e o regime democrático no Brasil. Assim, Municípios, Estados-membros, Distrito Federal e União devem, por meio da cooperação intergovernamental, buscar cumprir os desígnios sociais preconizados nas normas constitucionais e infraconstitucionais que defendem os direitos fundamentais sociais. Constata-se que na Teoria do Federalismo pouco se estuda o seu aspecto fiscal. Como o tributo é a principal fonte de financiamento do Estado atual, voltar o olhar para o aspecto fiscal significa buscar os verdadeiros problemas, e também as soluções para o alcance da efetividade da ampla gama de direitos sociais. Por isso, neste trabalho, utiliza-se como universo de pesquisa o federalismo fiscal em seu viés cooperativo e, por meio desse arcabouço teórico, analisa-se como se dá a relação fiscal-federativa no Brasil com relação aos Municípios. Busca-se, mediante as normas constitucionais e as normas infraconstitucionais compreender como a prática federativa afeta o sistema de partilha da receita tributária em relação às transferências da receita derivada destinada aos entes municipais. No tocante à teoria do federalismo fiscal cooperativo identificado nas normas constitucionais, analisa-se de que modo a prática federativa atual afeta a autonomia financeira municipal e, conseqüentemente, a efetivação do Estado Social previsto constitucionalmente no modelo internalizado em 1988. Ademais, trata-se de como o perfil centralizador da Federação tem afetado o equilíbrio do federalismo fiscal, atrofiando a autonomia financeira municipal, resvalando em toda a sua autonomia federativa. Para realizar a pesquisa, utilizou-se a metodologia indireta com base na literatura da ciência jurídica, política e econômica acerca do tema. Ademais, lançou-se mão de pesquisas realizadas por órgãos oficiais ou órgãos vinculados aos Municípios, para subsidiar as teses ora levantadas acerca da autonomia financeira municipal. O trabalho visou, por fim, agregar ao estudo do federalismo dois temas de extrema importância e que até o momento são pouco abordados nas pesquisas até então realizadas: o federalismo fiscal cooperativo e a autonomia municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia municipal; Federalismo Fiscal Cooperativo; Sistema de partilha de Receitas Tributárias; Estado Federal.

ABSTRACT

The Cooperative Federalism is the way the Constituent framed the 1988 Constitution in order to better achieve the aspirations of the Welfare State from the closer federal ties. Municipal participation to the Brazilian Federation, from this novel system, provides a glimpse of the desire to establish decentralization and Democracy in Brazil. Thus, Municipalities, States, Federal District and the Union shall, by means of intergovernmental cooperation, seek to fulfill the social plans recommended in constitutional and infra-constitutional norms that defend fundamental social rights. It appears that the Federalism Theory little studying its financial side of the Federalism. And, as the tax is the main source of financing of the current state, to look again at the financial side means seeking the real problems and also the solutions to the questions of the effectiveness of the countless of social rights. Therefore, in this work, is used as a research universe the aspect of fiscal federalism in its cooperative bias and, through this theoretical framework, we analyze how is the tax-federal relationship in Brazil in relation to municipalities. We seek the constitutional norms and the infra-constitutional norms understand how the practice affects the federative system of sharing tax revenue on transfers of revenue derived destined to municipal entities. Therefore, we seek the theory of cooperative fiscal federalism identified in the constitutional rules, to analyze how the current federal practice affects municipal financial autonomy and, consequently, the effectiveness of the Social State of the constitutionally internalized model in 1988. To perform research, we used the indirect method based on the literature of legal science, political and economic on the subject. In addition, we used research conducted by public organisms or institution linked to the municipalities to support the arguments now raised about municipal financial autonomy. The reseach aimed to add the study of federalism two issues of great importance and that to date are little worked in the research hitherto carried out: the cooperative fiscal federalism and municipal autonomy.

KEYWORDS: Municipal Autonomy; Fiscal Federalism Cooperative; Sharing System Tax Revenues; Federal State.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	10
2.1 A Construção do Federalismo Fiscal Cooperativo no Brasil	10
2.2 O processo de federalização constitucional brasileiro e o federalismo fiscal nas Cartas de 1891 a 1988	17
2.3 A construção da municipalidade como ente federativo de terceiro grau	24
2.4 Discriminação de rendas tributárias municipais na Constituição de 1988	36
3 AUTONOMIA MUNICIPAL E O PROBLEMA DA CENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS	42
3.1 Desequilíbrios federativos na descentralização de tarefas em face da centralização de receitas tributárias	42
3.2 Dependência das municipalidades em relação às transferências de receitas tributárias	55
3.3 Autonomia financeira municipal	65
4 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA COOPERAÇÃO FISCAL-FEDERATIVA E A EFETIVIDADE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	70
4.1 O Estado Social na Constituição Federativa de 1988	70
4.2 A função do Município em face da concretização do Estado Social	74
4.3 Principais entraves para a concretização da autonomia financeira do Município e o impacto na efetividade dos direitos sociais	80
5 IMPASSES DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E A REPERCUSSÃO NAS FINANÇAS MUNICIPAIS	83
5.1 Sistema Tributário Regressivo e desigualdades entre os entes municipais	83
5.2 Impacto das medidas centralizadoras nos repasses de receitas tributárias direcionadas aos Municípios alagoanos	96
5.3 Federalismo de cooperação e diminuição das desigualdades sociais	103
6 GASTO PÚBLICO MUNICIPAL, DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE ORÇAMENTÁRIO	111
6.1 O crescimento do gasto público e o dever do controlar	111

6.2 Controle das Contas Municipais	116
6.3 Crise federativa e orçamento municipal: as dificuldades na adequação aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	122
6.4 Reforma Tributária x Reforma Federativa: a precedência do problema municipal	128
CONCLUSÃO	135
REFERÊNCIAS	145
ANEXO I	151

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa de que modo a crise federativa brasileira afeta o cumprimento da vasta gama de direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988, uma vez que se afasta do federalismo fiscal cooperativo. Para tanto, pretende demonstrar como o Município é um elemento importante na estrutura governamental, não somente nos Estados Federativos, mas também naqueles que se organizam de forma unitária. Isso porque, em tese, a proximidade da municipalidade em relação ao cidadão facilitaria a efetivação dos ideais de legitimidade democrática e a alocação eficiente dos recursos públicos.

No Brasil, a nova ordem constitucional ratificou a tendência municipalista da nação e elevou a municipalidade à condição de ente federado, tornando a Federação brasileira singular perante o modelo seguido pelos demais Estados Federais. Com uma estrutura tripartite, a Constituição Federal de 1988 conferiu equidade ao Município em relação aos Estados-membros, União e Distrito Federal, por meio da atribuição de diversas autonomias, tais como a política, a administrativa e a legislativa. Dentre essas, a autonomia financeira se destaca por garantir a efetividade de todas as demais autonomias.

Na Federação, muito mais do que em qualquer outro modelo de Estado, a descentralização apresenta-se como um elemento essencial, servindo como um dos pressupostos para a sua caracterização. A elevação do Município à condição de ente federado enfatiza o anseio do constituinte originário em descentralizar o poder e, conseqüentemente, em evidenciar o direcionamento democrático do Estado brasileiro. Por outro lado, com o intuito de uniformizar as atuações dos distintos entes em todo o Estado Federal, o constituinte originário enfatizou o papel da União, conferindo-lhe competências sobre assuntos específicos dos demais entes federados. O protagonismo da União em face dos entes subnacionais é patente, mas essa primazia não deve resultar na ideia de que o ente central pode atuar em detrimento dos demais, senão buscar guarida nos fins do próprio modelo de Estado Social.

Além disso, verifica-se na doutrina a ideia de que a Constituição estabeleceu um modelo de federalismo de cooperação, porquanto prescreveu as competências comuns e concorrentes aos três entes federados, discriminou rendas tributárias, partilhou receitas e destacou a posição da União como ente coordenador das relações intergovernamentais. Inerente a esse modelo estatal, o dever de garantir direitos sociais torna a estrutura governamental complexa e aumenta seu custo. Por isso, o aspecto financeiro se destaca na

atual conjuntura, devendo as atribuições de cada ente ser acompanhadas dos respectivos recursos, sem os quais se inviabilizaria o cumprimento dos deveres constitucionais.

Ademais, com a visível preocupação em garantir a efetividade do Estado Social diante de uma Federação com entes bastante assimétricos, e acompanhando o modelo de cooperação intergovernamental, o constituinte originário também estabeleceu o que se considera federalismo fiscal cooperativo, quando distribuiu as bases tributárias e as receitas derivadas, de forma a viabilizar a equalização das riquezas entre os entes políticos. No entanto, ao contrário do que reza a Constituição de 1988, no aspecto da cooperação fiscal-federativa, a União, abusando da sua competência tributária – e distanciando-se de sua função de coordenação –, promoveu ao longo dos últimos anos a instituição de contribuições sociais, além de efetivar outras políticas tributárias desonerativas que culminaram em grande impacto financeiro às unidades federadas municipais. O resultado disso tem sido a forte centralização do poder tributário perante a União, impactando negativamente nas finanças dos demais entes, sobretudo dos Municípios, que, em sua maioria, abastecem os cofres públicos mediante o sistema constitucional de partilha de receitas tributárias.

Esse sistema foi instituído pela Constituição de 1988 como um mecanismo de distribuição de riqueza, com o intuito de equalizar a situação socioeconômica dos distintos entes federados. Percebe-se, no entanto, que esses mecanismos constitucionais de partilha não estão sendo alocados de forma a atender ao intuito distributivo, pois não estão servindo para aumentar o desempenho tributário *per capita* dos cerca de 80% de Municípios que, conforme a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, só alcançam autonomia financeira por meio das transferências de receitas tributárias dos demais entes. Esse panorama, repleto de desigualdades, afeta diretamente a execução de políticas públicas e compromete o cumprimento do Estado Providência delineado constitucionalmente.

Uma vasta gama de direitos sociais e, indiscutivelmente, fundamentais mostra-se ineficaz, diante da precariedade na oferta de serviços públicos. Com uma Federação de configuração tripartite e os Municípios somando 5.570 entes, a má distribuição da riqueza entre as municipalidades é um forte indicativo da ineficiência na prestação dos serviços públicos.

Por isso, voltar a atenção à problemática federativa de concentração de renda e da má execução dos mecanismos de sua distribuição para os entes municipais significa buscar meios efetivos para a real garantia dos direitos sociais prestacionais.

O tema suscita bastante discussão, não somente sobre como está sendo feita a distribuição da riqueza, bem como a respeito da alocação de recursos. O objeto principal do trabalho, no entanto, consiste em analisar o aspecto financeiro do federalismo. Busca-se, assim, verificar se é possível considerar a existência de um federalismo fiscal cooperativo, a partir da análise do diploma constitucional de 1988 em seu texto original e das subsequentes modificações constitucionais, tal como a partir da promulgação de leis que impactaram nas finanças subnacionais.

Por isso, no presente estudo, não se adentra na questão da qualidade dos gastos, nem acerca da eficiência da Administração municipal. A exclusão desses importantes aspectos foi necessária para a delimitação do tema, que já suscita muitas questões que vão além do meramente financeiro. Ainda assim, foi considerado neste trabalho o impacto do sistema tributário regressivo na manutenção e no agravamento das desigualdades sociais.

Tal recorte, no entanto, tem ainda outra razão: ainda não se atingiu sequer a devida alocação de recursos entre os quase 6 mil entes federados brasileiros. Um dos motivos para isso é, sem dúvida, a má distribuição das rendas tributárias, visto que, no contexto estatal de provimento bens públicos, a necessidade do abastecimento dos cofres públicos – cujo tributo é sua principal fonte – se torna basilar. Diante disso, o debate sobre a inefetividade desses direitos garantidos pelo Estado Social brasileiro deve necessariamente passar pela questão do financiamento. E este esbarra diretamente com a crise federativa, na qual o ente municipal é o mais prejudicado.

Nesse sentido, o aumento do percentual de tributos não partilháveis vem retirando indiretamente as receitas municipais e, por outro lado, a União atua na aprovação de encargos que comprometem o orçamento do ente menor. Ver-se-á qual o impacto da queda substancial das receitas partilhadas e em que medida esse problema configura um óbice para a eficiência na prestação dos serviços públicos pelo ente subnacional.

O contexto atual exige a realização de medidas com a finalidade de compreender os problemas que impedem a promoção dos direitos sociais prestacionais, possibilitando, assim, que sejam envidados esforços no intuito de efetivar o padrão mínimo de vida da população. Percebe-se, entre os principais entraves, a crise federativa, intimamente relacionada à inefetividade dos direitos prestacionais.

Por tudo isso, o Município torna-se uma peça-chave no federalismo brasileiro, pois congrega os grandes problemas sociais, como falta de organização da urbanização, precariedade na oferta de serviços públicos e baixo desenvolvimento socioeconômico. Muitos

são os aspectos sob os quais o problema municipal no Brasil pode ser analisado. Entretanto, foi a partir do viés das finanças públicas que se buscou entender essa estrutura estatal e a sua posição diante da Federação.

A crise financeira municipal é um tema do cotidiano parlamentar. Não à toa, formou-se no ambiente político o debate sobre o novo pacto federativo, visto que, segundo estudiosos, este não foi muito discutido quando da implantação do modelo federal. O debate tem como ponto central a inexistência de um equilíbrio entre os encargos recebidos por cada ente e as respectivas fontes de financiamento. A complexidade que demanda tal distribuição no seio de uma Federação tripartite deve levar em conta a equalização da capacidade fiscal, relacionada com o gasto de cada nível de governo e com as atribuições constitucionalmente delineadas. No estado federal, o equilíbrio dessa distribuição de tarefas, encargos e receitas é extremamente complexo. Exatamente por essa razão, o modelo de federalismo cooperativo pretende descentralizar as operações, com o fim de implantar um sistema de contribuição mútua entre as diversas pessoas políticas.

Ao se estudar a Federação, não se pode desprezar que a finalidade do Estado é sempre garantir o bem comum de seus cidadãos. Esse fim nunca esteve tão presente como nos Estados modernos, sobretudo naqueles que se comprometeram com a promoção dos direitos sociais. Nessa perspectiva, os conceitos de democracia, Estado Social e Constituição estão intrinsecamente relacionados, pois servirão de vetores ao aparelhamento estatal. O Estado Providência, definido como aquele garantidor do mínimo razoável para que os indivíduos exerçam seus direitos de forma plena, pressupõe a prestação dos direitos de ordem social. Apesar do seu viés coletivo, esses direitos também receberam da doutrina e da jurisprudência o caráter de fundamentalidade, geralmente atribuído aos direitos individuais. Isso porque eles são indissociáveis da própria efetividade dos direitos liberais de igualdade e liberdade.

No Brasil, a Constituição de 1988, após um longo período de autoritarismo, dispôs sobre extensa lista de direitos e garantias individuais e sociais, vinculando o Estado, mediata ou imediatamente, a envidar esforços para promovê-los. Vários direitos sociais foram prescritos constitucionalmente, tais como: saúde, educação, seguridade social, trabalho, segurança e medidas para acabar com as desigualdades sociais. Ao estabelecer o modelo de Estado Federal, composto por União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, foram vinculadas as atribuições para esses entes, a fim de que todos atuassem na promoção do Estado Providência.

Dentre as pessoas políticas que compõem a Federação brasileira, defende-se que o Município merece uma atenção especial. Primeiramente, porque foi integralizado ao pacto federativo; além disso, porque a municipalidade ganhou bastante relevo na atuação estatal, sobremaneira na prestação de serviços que efetivam direitos sociais, por ser o organismo estatal mais próximo do cidadão e, portanto, mais apto a gerir com eficiência a coisa pública local.

O reconhecimento do Município como elemento estruturante do aparelhamento estatal pode ser observado não somente nos Estados Federais, como também nos Estados Unitários. Em Portugal, por exemplo, a Constituição garante a autonomia municipal como forma de melhor atendimento da gestão local. Essa autonomia apresenta-se, no contexto lusitano, como uma forma de descentralização do poder e efetivo exercício da democracia.

No Brasil, diferentemente de Portugal, a autonomia municipal é conferida diretamente da Constituição, por meio das competências concorrente, comum ou privativa, concernente aos assuntos de interesse local. Isso permitiu que a municipalidade exercesse plenamente suas atribuições constitucionais, sem a interveniência dos demais entes federados, que devem atuar conjuntamente com o Município por meio da cooperação.

Discutir a promoção dos direitos sociais implica, necessariamente, falar de sua efetividade, pois sua justificação teórica foi, em parte, consagrada mediante a positivação. Daí surgem os debates nos âmbitos políticos e jurídicos acerca de como efetivar os direitos garantidos constitucionalmente. Contudo, a sua efetividade está atrelada à questão do financiamento desses direitos. A partir disso, torna-se bastante claro que estabelecer direitos sem a criação dos respectivos recursos equivale a compará-los a um natimorto, pois não darão sequer um único suspiro de vida.

Essa é uma preocupação premente, já que somente a previsão de amplas garantias na Constituição Federativa de 1988, mesmo considerando-se o seu conteúdo programático, está longe de elevar a nação ao patamar de Estado Providência. Os direitos prestacionais são os que mais padecem de ineficiência, caracterizados pela precariedade ou, ainda, sem ser sequer ofertados aos administrados.

Por isso, as atenções do presente trabalho se voltam para o modo de distribuição das receitas tributárias. Primeiramente, porque os tributos são a principal fonte de recursos estatais. Segundo, porque o federalismo fiscal é um dos aspectos desprezados no tema do federalismo, não obstante a sua importância ser inegável no próprio funcionamento dos entes

federativos, sobretudo quando se considera que a munção de recursos está atrelada diretamente à própria autonomia dos entes políticos.

Ressalta-se ainda que a tarefa requestada ao federalismo fiscal, que configura a distribuição das riquezas entre os entes federados, mostra-se como uma das atividades mais complexas desse sistema. Essa dificuldade se exacerba sobretudo quando há severas discrepâncias econômicas, tal como existem no Brasil.

As atribuições de constituir o fato econômico tributável e a de repartir o poder para instituir os tributos, independentemente do modelo estatal adotado – se Unitário ou Federal –, não configuram tarefa fácil. No Estado Federal, essa gestão é muito mais árdua, pois pressupõe que o arranjo do federalismo fiscal proporcione a equalização entre encargos públicos e as respectivas formas de financiá-los, a fim de garantir a equidade das pessoas políticas. Ao se trazer essas premissas para o contexto brasileiro, eleva-se ainda mais essa problemática, na medida em que o constituinte erigiu o Município como ente federativo, conferindo-lhe autonomia. Apesar disso, sua efetiva autonomia somente será alcançada mediante a garantia de recursos públicos municipais.

A hipótese adotada, desse modo, consistiu em verificar se a problemática envolvendo o federalismo fiscal seria a questão mais urgente na Federação brasileira, principalmente quanto à autonomia financeira municipal. Ademais, pretende verificar se o papel do Município é fundamental para o cumprimento dos deveres constitucionais de ordem social que foram insertos na Carta de 1988, e se somente por meio da autonomia financeira o ente federativo municipal alcançaria as demais autonomias, tornando-se um verdadeiro ente.

Para desenvolver a pesquisa, a metodologia utilizada consistiu na análise jurídico-teórica acerca do tema do federalismo fiscal, a partir da revisão bibliográfica e da análise legislativa respectiva. A literatura empreendida para sustentar as hipóteses e conclusões foi buscada não somente no meio jurídico, pela simples razão de que os conceitos-chave, a exemplo de federalismo, relações intergovernamentais e equalização de receitas, não são próprios do Direito, senão de outros saberes, sobretudo da Ciência Política e da Economia. Esses conceitos são fundamentais para a compreensão do problema ora pesquisado, o que não desqualifica o trabalho como jurídico, mas aprofunda os conteúdos de outras áreas utilizadas pelas normas jurídicas. A necessidade de interpretar a norma que estabelece o federalismo, e conseqüentemente o federalismo fiscal, obrigou a pesquisar os seus reais significados para melhor compreender o contexto fático que se apresenta na atualidade.

A pesquisa, então, foi desenvolvida a partir de um método indireto, pois buscou as suas premissas no estudo da arte até o momento desenvolvido acerca do presente tema. Além disso, ao utilizar dados estatísticos, citou-os de estudos já realizados por institutos de pesquisa, como o INESC, Relatórios do Ministério da Fazenda e Tribunal de Contas da União. Houve dificuldades em coletar dados diretos dos Municípios, porque a maioria deles não os divulga nos portais de transparência. Por isso, recorreu-se aos trabalhos elaborados pela Confederação Nacional dos Municípios. Essa organização, embora não seja órgão de representações municipais tem exercido papel político significativo diante da ausência de representação das municipalidades no Congresso Nacional.

Desse modo, quanto à disposição dos conteúdos no texto, buscou-se desenhar, no primeiro capítulo, as bases teóricas do federalismo e do Estado Federal, considerando-os tanto sob a perspectiva da teoria política e filosófica, como sob a ótica da posituação desse modelo estatal mediante o pacto federativo. Desenvolveu-se, então, a ideia de que a constituição do Município como ente federativo não ocorreu abruptamente, mas resultou de uma construção histórica que remete à colonização portuguesa. Ademais, discorre-se a respeito de como as Constituições brasileiras dispuseram sobre a autonomia municipal, sobretudo em sua vertente financeira, até que, com a Constituição Federal de 1988, a municipalidade foi inserida no mundo jurídico como ente participante do laço federativo.

Enfatiza-se como o federalismo fiscal foi desenvolvido no Brasil, a partir do seu escopo cooperativo, lastreado no processo de redemocratização que se estabeleceu com a promulgação da nova Carta Federativa vigente. Uma das consequências desse processo foi a descentralização de competências, no que diz respeito aos entes municipais que receberam diversas incumbências e a previsão da criação de fontes de financiamento para promover o Estado de bem-estar social.

A análise do tema leva em conta a importância de munir os cofres públicos municipais, com vistas a consagrar o objetivo principal do modelo federal: equalizar receitas e, conseqüentemente, possibilitar que todos os entes federados atinjam níveis semelhantes de desenvolvimento. Essa premissa positivada no nosso ordenamento não exime de problematizar a sua efetividade. Intenta-se desenvolver um estudo sem olvidar o plano pragmático. Assume-se uma perspectiva crítica a fim de demonstrar as incongruências do nosso sistema federal. Isso tudo, com vistas ao aprofundamento teórico do nosso Estado

Federal, e a fim de melhor esclarecê-lo. Quiçá, dessa maneira, este estudo sirva para apontar soluções para tais problemas no plano concreto.

No segundo capítulo, pretende-se demonstrar como o problema federativo brasileiro se apresenta no aspecto financeiro, sobremaneira na centralização de receitas tributárias perante a União. Ademais, como essa tendência tem se intensificado nos últimos anos, apresentam-se as possíveis razões para esse fenômeno e em que medida isso afeta a Federação, principalmente quanto à autonomia dos Municípios.

Analisa-se também de que forma a singular elevação política do Município, como ente de terceiro grau, impacta a configuração do federalismo fiscal. E como, a partir do próprio sistema constitucional, é possível encontrar meios para solucionar os problemas federativos brasileiros, visto que a Constituição de 1988 elegeu o Federalismo Cooperativo como modelo de equalização de encargos e receitas.

No capítulo seguinte, intenciona-se identificar as razões da enorme importância que detém o ente municipal na organização estatal. Considera-se o Município como estrutura estatal essencial para a efetivação dos ideais do Estado Democrático, pois a sua proximidade com os indivíduos é um facilitador na promoção dos direitos sociais. Isso pode ser visualizado não somente na estrutura federal, mas também no Estado Unitário, tendo o exemplo português como parâmetro. Ademais, aponta-se como as bases do Estado de Direito, propugnadas pela Constituição de 1988, permitem que os demais entes atuem, incentivando a proeminência da estrutura municipal.

Na quarta parte do trabalho, elencam-se os principais impasses da crise federativa brasileira, recorrendo-se sobre a atual configuração do sistema tributário e a sua relação com as desigualdades sociais, e como essa estrutura influencia no agravamento da concentração de riquezas em nível regional e na própria estagnação econômica da maioria dos Municípios brasileiros. Ademais, ressalta-se como a distribuição das receitas tributárias é primordial no financiamento do Estado, devendo servir para equilibrar ingressos e despesas públicas, a fim de cumprir os dispositivos constitucionais que preveem o dever de promoção do desenvolvimento nacional e da diminuição das desigualdades sociais.

Além disso, indica-se como o federalismo fiscal cooperativo pode desenvolver mecanismos de controle das contas públicas municipais na federação, com o intuito de incentivar a formação de uma administração eficiente e sustentável. A partir disso, tenta-se

realizar uma associação entre a solução dos impasses federativos e o próprio cumprimento dos direitos preconizados na Constituição de 1988 em relação aos problemas federativos municipais. Ao fim dessas ponderações, aborda-se a necessidade de solucionar o problema municipal, como condição para a realização de uma reforma federativa.

Discorre-se também acerca dos impasses federativos enfrentados após a promulgação da Constituição de 1988. Inicialmente, traça-se uma relação entre o atual delineamento do sistema tributário nacional, que assumiu características marcadamente regressivas, e as desigualdades sociais. A ideia é identificar como essas disparidades afetariam os Municípios brasileiros, enfatizando a situação dos entes municipais alagoanos. Com o intuito de demonstrar o agravamento das finanças municipais, apresenta-se um manifesto-requerimento dos Municípios alagoanos elaborado pela Associação dos Municípios Alagoanos – AMA, reivindicando ao Congresso Nacional medidas urgentes com o objetivo de minimizar os efeitos da crise financeira municipal. Ademais, explicita-se o impacto das medidas centralizadoras e competitivas, da União e dos Estado-membros, para as finanças municipais e como elas agravam ainda mais a desigualdade socioeconômica dos entes mais pobres, a exemplo dos efeitos provocados nos Municípios alagoanos.

No quinto e último capítulo, faz-se uma retomada das principais questões que envolvem o federalismo fiscal e resalta-se o fenômeno do aumento do gasto público na construção do Estado de bem-estar social nos Estados contemporâneos que adotam a economia capitalista. Demonstra-se então como esse molde estatal de alto gasto público necessita de um respectivo aparato de controles das contas públicas, estruturados tanto em nível interno quanto ao nível externo em cada ente federativo. Mostra-se, ainda, como tais controles das contas públicas têm sido realizados no nível municipal, utilizando como base o nível de efetividade das leis financeiras nesse entes.

Ao fim, abordam-se as questões das reformas tributária e federativa, relacionando-as com a autonomia financeira municipal.

2 O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

2.1 A Construção do Federalismo Fiscal Cooperativo no Brasil

O federalismo fiscal é certamente um dos reflexos mais importantes na constituição de um Estado Federal. Poderia ser compreendido por meio do modo de discriminação das bases da tributação e da distribuição das rendas tributárias entre os entes federados. Apesar de o tributo consistir no principal provedor dos recursos estatais, o que torna imprescindível a análise do federalismo fiscal, este tema é sobremaneira desprezado nos estudos sobre esse tipo de organização estatal.

Para uma compreensão mais aprofundada a respeito do federalismo fiscal, primeiramente, cabe analisar o que se entende por federalismo e por federação. Federalismo e federação possuem significados distintos, embora advenham da mesma raiz etimológica – *foedus*, ou pacto, aliança –, visto que, enquanto o primeiro se refere a uma doutrina, uma teoria, uma visão de mundo, a federação consiste numa das formas de concretização da teoria desenvolvida no federalismo.¹

Tampouco o federalismo pode ser atrelado somente à ideia de Estado. Conforme alguns estudiosos, a organização federal não somente se apresenta por meio da estrutura estatal, porém de diversas congregações, pactos, alianças, em que se queiram estabelecer relações nas quais se preserve a diversidade na unidade. Como exemplo, mencionam-se as federações das indústrias, dos sindicatos. Isso demonstra que o modelo é comum de se apresentar no seio social, não somente se apresentando como organização estatal.²

Ao se iniciar os estudos sobre federalismo, percebe-se a necessidade de se buscar uma uniformidade na sua conceituação. Nessa busca, encontra-se, *a priori*, uma teoria ou uma ideologia política que persegue a harmonia entre dois conceitos-chave: diversidade e unidade.³

Em *Do Princípio Federativo*, Pierre-Joseph Proudhon defende que as constituições políticas e os sistemas de governo, inclusive a federação, se resumem a uma fórmula simples: equilíbrio entre a autoridade e a liberdade.⁴ Na busca por essa equalização de forças, os

¹ CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano: competências constitucionais *versus* recursos financeiros. In: CIARLINI, Alvaro Luis de A. S.; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (Org.). **Pacto Federativo**. Brasília: IDP, 2014. p. 37.

² ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, a. 52, n° 207, jul./set. 2015. p. 290.

³ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 23.

⁴ PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-sol: Imaginário, 2001. p. 46-47.

contratos políticos constituem-se semelhantemente aos tipos de contratos da ordem civil francesa (unilateral, comutativo, sinalagmático, oneroso etc.). Sob essa perspectiva, os estados agem conforme a base contratual em que se formaram. Dessa forma, a federação, que possui base contratual sinalagmática e comutativa, propõe uma melhor equalização entre autoridade e liberdade, na medida em que as partes se obrigam reciprocamente a ofertar bens ou direitos equivalentes.⁵

Ademais, a teoria do federalismo defende um modelo de organização estatal descentralizado de poder e pressupõe a participação do indivíduo na formação do pluralismo político. Assim, no sistema federalista, deve haver uma relação entre o poder e o território, a fim de preservar a diversidade na unidade, salvaguardando os pilares sinalagmático e comutativo nos quais se baseia.

O federalismo pode ser considerado uma teoria na qual se defende a distribuição político-territorial do poder como estratégia para melhor manejar a coisa pública. Confere à descentralização, como distribuição espacial da autoridade, posição de fundamentalidade no seu arranjo institucional.⁶

Sob a perspectiva da teoria do federalismo, a descentralização do poder pode ser encarada como um processo que pressupõe a existência de um sujeito – uma sociedade ou coletividade de âmbito local, capaz de assumir a gestão de interesses coletivos – dotado de características próprias no âmbito sociocultural e político-administrativo, e, por outro lado, ser-lhe transferido um conjunto de competências e recursos – financeiros, humanos e materiais – para que seja autônomo, em conformidade com a ordem jurídica vigente.⁷

A palavra federação, originada do latim *foedus* – pacto, aliança –, é um modelo de nação capaz de demonstrar efetivamente a ideia de contrato na formação do Estado. Isso porque, conforme Proudhon, enquanto Rousseau, Hobbes, Locke e outros adeptos do contratualismo defendem que a formação estatal ocorre mediante contrato – o que constitui apenas uma abstração –, no Estado Federal, a sua formação efetivamente ocorre por meio de um instrumento contratual.⁸ A principal característica desse modelo estatal é preservar o poder nas entidades pactuadas, as quais devem conviver harmonicamente em torno de um centro.

⁵ *Ibidem* p. 87-90.

⁶ TENAGLIA, Iván Darío. **Autonomía municipal**: sobre esta piedra edificaremos el Estado – derecho municipal comparado. La Plata: Scotti, 2009. p. 46.

⁷ TENAGLIA, Iván Darío. **Autonomía municipal**. *Op. cit.* p. 47.

⁸ PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo...** *Op. cit.* p. 93.

A partir dessa análise preliminar da teoria do federalismo e considerando as principais questões acerca da Federação, podem-se identificar quatro elementos: soberania, descentralização, autonomia e participação. Assim, antes de adentrar no recorte específico do federalismo realizado neste trabalho, que é o financeiro, impende discorrer acerca dos significados a eles atribuídos.

No Estado Federal, *soberania* pressuporá a existência de unidade e da autonomia perante os demais Estados-nação, mas demandará a participação dos entes federados na soberania federal. A *descentralização*, como apontado acima, permitirá a distribuição do poder no território. Já a *autonomia* consiste num mínimo de prerrogativas (ou poderes) atribuídas aos entes federados, que lhes garante independência para gerir os seus negócios. Por fim, a *participação*, aspecto de extrema importância no chamado “autêntico federalismo” (Oliveira Baracho), é a atuação dos representantes na composição e na elaboração das decisões dos órgãos federais.⁹

Conforme os estudiosos do tema, para que um Estado seja considerado federal, algumas configurações básicas lhe são creditadas, sem as quais se veria desconfigurada a própria ideia preconizada pela teoria federalista. Embora inexista unanimidade na doutrina no que tange a um rol necessário de características capazes de atribuir ao Estado o adjetivo “federal”, consideram-se fundamentais aquelas defendidas por José Maurício Conti, para quem as características fundamentais ao aparelhamento estatal do modelo federal são:

[...] a) a existência de ao menos duas esferas de governo; b) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e a financeira; c) organização do Estado expressa em uma Constituição; d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas; e) participação de competências entre as unidades descentralizadas; d) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; e, f) indissolubilidade.¹⁰

Apesar disso, são diversos os arranjos possíveis para a adesão ao Estado Federal, tendo em vista que a Federação se amolda às necessidades e aos sentimentos de cada povo. Por isso, sempre caberá um grau de variabilidade¹¹, desde que não haja interferência nas características básicas acima enumeradas.

⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Forense: Rio de Janeiro, 1986. p. 45-50.

¹⁰ CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 17.

¹¹ CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 128.

Essa variabilidade pode ser constatada no plano pragmático. Conforme a prática federalista, a doutrina pode classificar esse tipo de Estado: quanto à formação – refere-se ao modo como se originou, podendo ser considerado como federalismo por agregação (por exemplo, Estados Unidos da América) ou por segregação (a exemplo do Brasil); quanto à forma de organização – o Estado pode ser dualista, quando o elemento principal é a repartição horizontal de competências, ou pode ser cooperativo, quando há a repartição vertical de competências, sobretudo quanto às chamadas competências concorrentes e comuns e à repartição de receitas; em relação ao equilíbrio – consiste no tipo de tratamento dispensado pelo ente central aos entes periféricos. Se esta relação for idêntica para todos, há uma simetria; caso contrário, há uma assimetria.¹²

Modernamente, verifica-se uma tendência dos estados federais em buscar maior integração e interpenetração dos entes, por meio da divisão de matérias de forma concorrente, do auxílio mútuo e de atribuições semelhantes. Isso é perceptível no campo da repartição de competência e também na partilha dos recursos. É este o recorte do federalismo realizado nesta pesquisa, mais precisamente, sobre a partilha de receitas tributárias direcionadas aos Municípios brasileiros.

A fim de explicitar como essas partilhas ganharam força no nosso sistema, é imprescindível entender o desenvolvimento do federalismo cooperativo, ou, como conhecido, do federalismo novo. Conforme a doutrina, o federalismo em sua vertente cooperativa nasceu em contraposição ao federalismo dualista, que estabelecia competências bastante delimitadas para a União e para os Estados-membros¹³. O federalismo novo passou a estabelecer maior interação federal-estadual com o fito de melhor definir os objetivos comuns. Nesse modelo, o governo central atua em parceria com os Estados-membros, para juntos resolverem as demandas econômico-sociais e suprirem as necessidades públicas.¹⁴

Esses laços governamentais constituem o federalismo de cooperação ou de integração, que, como o próprio nome já anuncia, denota o estreitamento de relações dos entes

¹² 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. **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 55.

¹³ Vale considerar o que diz Pontes de Miranda a respeito da nomenclatura utilizada no Brasil no tocante aos Estados brasileiros. Assim, diz o jurista alagoano: “No Brasil devemos dizer ‘Estados-membros’, expressão que criamos, e hoje é de uso generalizado entre os juristas e juizes”. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967** – com a Emenda nº 1 de 1969. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo I. p. 304.

¹⁴ FERRERI, Janice Helena. A federação. In: BASTOS, Celso. **Por uma nova federação...** *Op. cit.* p.20.

com o intuito de maximizar os fins do Estado, proporcionando o equilíbrio e tentando dizimar as desigualdades existentes entre os entes pactuados.¹⁵

A tendência ao desenvolvimento do federalismo cooperativo não é nova. Isso é perceptível em razão da própria história da federação no mundo. Essa digressão foi elaborada por Norberto Bobbio, que, ao analisar a questão federal na Itália, constatou que o sistema federal visa à efetivação de liberdade; isso é notado à medida que executa, no âmbito da sociedade civil, o pacto entre o poder central e os grupos periféricos, concretizando-se “[...] com um maior respeito às autonomias das partes individuais no que se refere ao todo e com um menor fortalecimento do todo no que se refere às partes, levando-se em conta o que ocorreu nos sistemas históricos até aqui conhecidos”.¹⁶

Ainda conforme Norberto Bobbio, essa liberdade alcançada pela sociedade civil, por meio do Estado Federal, ocorre mediante a autonomia local, contanto que seja efetivado o princípio federativo, o qual deve agir por dentro (do próprio Estado) e por fora (perante os demais Estados-nações), a fim de esfacelar o rochedo do Estado Unitário.¹⁷

Importante resgatar, neste momento, a associação entre federalismo e democracia realizada por diversos estudiosos da área. No entanto, nem sempre isso pode ser constatado na realidade. Conforme Oliveira Baracho, o Império Germânico era considerado federalista, mas não era uma democracia. Diversamente, há autores que consideram uma das grandes vantagens do Estado Federal ser uma estrutura estatal que dificulta a formação de formas despóticas de governo e que inibe a preponderância do Poder Executivo.¹⁸

Vale afirmar que não é de toda verdade atrelar necessariamente o federalismo à democracia. Caso se considere a coordenação entre a descentralização do poder, a autonomia e a participação dos entes nas decisões do governo central, não é difícil concluir que ambas as configurações políticas são complementares.¹⁹ Nesse sentido, sustenta Oliveira Baracho:

As discussões em torno da posição do federalismo como um dos mecanismos de novos processos democráticos, que têm como finalidade, também, garantir as liberdades públicas, constitui tema central para sua Teoria Geral. Dentro das novas perspectivas que devem orientar a reformulação de muitos dos mecanismos do Estado contemporâneo, esse tema é essencial, principalmente quando surge a necessidade de

¹⁵ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. cit.* p. 21.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Entre duas repúblicas**: as origens da democracia italiana. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001. p. 16.

¹⁷ *Ibidem* p. 17.

¹⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. *Op. cit.* 53-54.

¹⁹ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro**. *Op. cit.* p. 57.

conciliarmos o assunto com as novas maneiras de intervenção e planejamento estatal.²⁰

Hans Kelsen também abordou o tema. Afirma que a democracia é um método descentralizado de criação normativa, “[...] visto que em uma democracia as normas são criadas pela coletividade cujo comportamento regulam, e estes órgãos criadores de direito são dispersos por todo o território para o qual vigora a ordem jurídica”.²¹ Ademais, quanto maior um território e quanto mais distintas as condições sociais de um Estado, maior se torna a necessidade de descentralização por meio da divisão territorial.

O autor ainda salienta que a democracia pode se apresentar descentralizada ou centralizada. Entretanto, é a descentralização a melhor forma de se aproximar do ideal democrático:

[...] A democracia exige íntima conformidade entre a vontade geral expressa na ordem jurídica e a vontade dos indivíduos sujeitos a esta ordem; eis por que a ordem jurídica é criada conforme ao princípio majoritário pelos mesmos indivíduos que são por ela ligados. A conformidade da ordem com a vontade da maioria é a meta da organização democrática.²²

Nesse mesmo sentido, Hans Kelsen considera a autonomia local o resultado entre a combinação da descentralização e democracia, pois os próprios indivíduos, aos quais se direcionam as normas, elegem os órgãos de criação normativa local. Para o autor, a municipalidade seria o exemplo de uma unidade local, ou um *self-government* local e, portanto, descentralizado. Essa descentralização irá aplicar-se a assuntos de interesse local e implicará o poder de criação de estatutos autônomos, observando-se as regras mais centrais do Estado. Por fim, o autor considera a autonomia local um tipo de descentralização mais próximo da perfeição.²³

A partir de então, destacar-se-á, no tema ora trabalhado, o recorte eminentemente tributário-financeiro, e isso decorre das seguintes preocupações desenvolvidas no presente estudo: a primeira refere-se à baixa credibilidade que o pesquisador do direito tem logrado ultimamente, recebendo críticas quanto à realização de pesquisa eminentemente teórica e

²⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. *Op. cit.* p. 55.

²¹ KELSEN, Hans. Formas de organização estatal: centralização e descentralização. **Revista de Direito Administrativo**. FGV Rio de Janeiro. V. 4, 1946. p. 55-56.

²² *Ibidem* p. 57.

²³ *Ibidem* p. 59-60.

distante da realidade²⁴; já a segunda consiste na constatação, surgida durante a realização da pesquisa da literatura, do baixo interesse sobre o tema do federalismo fiscal nas obras sobre o federalismo.

Entende-se que tais preocupações se justificam porque as questões federativas atuais estão direta ou indiretamente relacionadas ao aspecto financeiro. Da mesma forma, a análise jurídica do federalismo brasileiro não pode desprezar a realidade, caso queira indicar ao menos caminhos para a solução do problema.²⁵

Ainda assim, estudar federalismo fiscal implica necessariamente debruçar-se sobre a questão da autonomia dos entes federados, a qual é um dos pressupostos desse sistema. O termo autonomia, no entanto, não é palavra unívoca, desdobrando-se em diversos aspectos. Isso quer dizer que para um ente tornar-se efetivamente autônomo não basta que ele exerça o domínio de um único fator (por exemplo, independência na escolha política), porém que compreenda basicamente as autonomias administrativa, política e financeira. Isso porque independência pressupõe o exercício de amplos poderes, sem que haja interferências dos entes maiores.

Na questão do Município, Giovanni Corralo defende haver, na Constituição de 1988, um plexo de autonomias – política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira.²⁶ Estas serão devidamente trabalhadas em subtítulo posterior. Para agora, cabe analisar que entre essas autonomias, a eleição pelo recorte da autonomia financeira não ocorreu aleatoriamente, mas considerou que, conforme já suscitado, os grandes dilemas da Federação brasileira – como reforma tributária, custos dos direitos sociais, entre outros – passam necessariamente pela questão do financiamento estatal. Não obstante todos os tipos de autonomias estejam relacionados, a importância da independência financeira do ente está intimamente ligada à própria questão da efetividade da estrutura federal. Afinal, seria inócuo conceder todos os poderes supracitados sem os meios suficientes para subsidiar o aparato estatal.

O ordenamento jurídico atual, inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, traz em seu bojo uma enorme gama de normas que instituem um claro federalismo fiscal cooperativo. Isso ocorre porque há normas que estabelecem competências

²⁴ FREITAS, Vladimir de Passos. Trabalhos acadêmicos e realidade seguem caminhos divergentes. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-31/segunda-leitura-divergencias-entre-trabalho-academico-realidade>>. Acesso em: 31 de agosto de 2014.

²⁵ CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. vi.

²⁶ CORRALO, Giovanni da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano... *Op. cit.* p. 46.

concorrentes, discriminam as rendas tributárias entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios e prescrevem o sistema de partilha da receita tributária.

No entanto, o desenvolvimento desse tipo de federalismo foi sendo construído ao longo da história brasileira e por meio de sucessivas alterações na ordem jurídica. É, portanto, imprescindível entender como ocorreu esse processo de desenvolvimento e maturação de um federalismo fiscal cooperativo, o que pode ser compreendido a partir das Constituições Federativas, desde a Constituição de 1891 até a de 1988, as quais trataram da repartição das rendas entre os entes federados. Desse modo, passa-se a discorrer sobre os distintos modelos de federalismos fiscais, desenhados para a estrutura municipal, prescritos nas Cartas federativas brasileiras.

2.2 O processo de federalização constitucional brasileiro e o federalismo fiscal nas Cartas de 1891 a 1988

De antemão, é preciso apontar que mesmo antes da instituição oficial do modelo federal no Brasil, as bandeiras do pensamento federalista já influenciavam a configuração do Império, pois desde essa época se percebia uma distribuição de atribuições legislativas em direção às Províncias. O governo central, a partir do Decreto n.º 1 do Governo Provisório de 1889, outorgou às assembleias provinciais a autonomia para legislar sobre assuntos de peculiar interesse local. Esse deslocamento de poder, mesmo que apenas incipiente, demonstrava como havia um movimento de descentralização de poderes. Apesar disso, não se podia considerar uma efetiva autonomia, pois tais atribuições poderiam ser revogadas pela assembleia geral. Ademais, era só observar o modo como o Presidente das Províncias era nomeado (*ad nutum*), para perceber que havia uma pseudodescentralização de poderes nas unidades periféricas.²⁷

Assim, a adoção do modelo federal pelo Brasil ocorreu com a primeira Carta republicana e resultou do processo de idealização de um sistema político completamente inovador. Surgiu com a promulgação da Carta Magna de 1891, que criou os “Estados Unidos do Brasil”, evidenciando a marcante influência do sistema estatal federalista implantado pelos estadunidenses, em 1787, na Convenção da Filadélfia.²⁸

²⁷ BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *In*: SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. V. 1. p. 527-530.

²⁸ SOARES, Esther Bueno. Origem e evolução do Estado Federal. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 35.

Distintamente dos Estados Unidos, que congregaram colônias até então independentes, no Brasil a Federação foi instaurada por meio da descentralização de poderes em direção a territórios pertencentes ao antigo Estado Unitário. Por isso, os estudiosos do tema consideram as razões da implantação do sistema federalista no País bastante distintas das razões dos estadunidenses. Mesmo porque, enquanto estes buscavam a defesa de interesses comuns, o federalismo brasileiro objetivava combater a centralização do poder para alcançar autonomia local.²⁹

Apesar de a característica marcante do federalismo referir-se à descentralização, a primeira experiência federalista nacional, conhecida como Primeira República, foi grandemente marcada pela centralização do poder perante a União, de modo que mais tinha características de um Estado Unitário do que propriamente de um Estado Federal. Em grande medida isso pode ser compreendido pela história brasileira, cujo pendor sempre pesou para a centralização do poder, causado, sobretudo, pela atrofia dos Estados e Municípios e pelo vício secular de um Executivo exageradamente forte.³⁰

Oliveira Vianna discorre, em seu texto *O idealismo da Constituição*, sobre as razões pelas quais a primeira Constituição Federativa de 1891 já estava fadada ao fracasso. Para o autor, isso seria efeito esperado, porque a ideologia propugnada pela Magna Carta Federativa estava repleta de uma mistura ideológica internacional bastante heterogênea do “democracismo” francês, do liberalismo inglês e do federalismo americano.³¹

Nesse contexto, no plano prático, dificilmente esta Constituição seria efetivada. Um sistema ideológico formalmente (quase) perfeito não subsistiria a uma sociedade que não tivesse o mesmo ideário ou estivesse sendo gerida e administrada por pessoas avessas ou apáticas a essa ideologia.

Ainda de acordo com Oliveira Vianna, isso seria facilmente constatado no plano pragmático, porquanto as elites agrárias recentemente “desplantadas” em função da Lei Áurea (1888) migraram sua fonte de poder para os cargos públicos e eletivos. E uma vez empossadas nessas funções públicas, não tinham a intenção de efetivar o ideal democrático, republicano e federativo que obstinava a Constituição, senão resumia seus desejos na máquina pública, unicamente a angariar um meio de vida. No plano político-econômico da recém-criada Federação, “[...] a elite política, constituída justamente, na sua maioria, pelos

²⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 32.

³⁰ BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *Ibidem*. p. 533-537.

³¹ O idealismo da Constituição. In: CARDOSO, Vicente (Org.). **À margem da História da República**. Recife: FUNDAJ, 1990. p. 125.

‘desplantados’ da abolição, orientou-se toda para as funções eletivas e administrativas e fez do emprego público o pólo de todas as suas aspirações”.³²

Nesse contexto histórico-social, seria utópico esperar mais de uma sociedade recém-liberta da escravidão, e pretender que suas elites, que outrora exploravam exclusivamente a mão de obra escrava, passassem a honrar os ideais federalistas e republicanos inseridos constitucionalmente. O direito, apesar de ser um grande transformador da sociedade, não cumpre esse papel de forma automática e infalível.

Nesse mesmo sentido, Janice Helena Ferreri afirma que a enunciação da Federação como princípio fundamental da Lei Maior não significa que esta tenha se tornado realidade; para isso ocorrer é imprescindível o reconhecimento das autonomias política e jurídica dos Estados federados, de modo a possibilitar-lhes o autogoverno, a administração e a competência para elaborar legislações próprias, a fim de não se sujeitarem à autoridade de outra pessoa política senão a Constituição.³³

A Magna Carta de 1891, a primeira Carta Federativa brasileira, propunha implantar o novo modelo de Estado a uma sociedade composta por uma grande parcela da população no estado de semiconsciência, e por uma elite branca que migrava sua atividade econômica escravocrata para a arena política.³⁴

Essa conjuntura sociopolítica não era a mais propícia para a efetivação dos ideais do federalismo. Não obstante essa perspectiva de abordagem ser bastante importante e interessante, o presente trabalho, por seu recorte eminentemente jurídico, não tem a intenção de esgotar a dimensão histórico-social da época, senão contextualizar o momento da implantação formal deste modelo de Estado, a fim de melhor compreendê-lo na atualidade.

Assim, o novo modelo de Estado não é algo que se constrói apenas com uma nova Carta política; de fato, o Estado vai se firmar na prática diária dos seres humanos e das suas instituições. O direito, no entanto, é ordem e deve ser cumprido; caso contrário, atuará por meio de sua coercibilidade especializada a fim de compor a completude de sua estrutura normativa.

Embora a estrutura federal irradie seus efeitos em diversas órbitas do aparelhamento estatal, o presente trabalho irá se debruçar sobre o federalismo fiscal e a questão da autonomia municipal. Como já visto, a autonomia financeira do Município pode ser considerada um dos mais importantes pilares para que o Estado Federal brasileiro consiga efetivar os direitos e

³² VIANNA, Oliveira. O idealismo da Constituição. *Op. cit.* p. 127.

³³ FERRERI, Janice Helena. A federação. In: BASTOS, Celso. **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 16.

³⁴ Oliveira Vianna. O idealismo da Constituição. *Op. cit.* p. 128.

deveres que avocou a partir da Magna Carta de 1988. Essa afirmação é bastante compreensível quando se considera a autonomia financeira como pressuposto das demais autonomias.

Por isso, entre as fontes de rendas, o tributo é, por excelência, a principal fonte de receita do Estado. Ocorre que todos os Estados nacionais enfrentam dificuldades em estabelecer um elenco de tributos que forneça suficientemente os recursos necessários para prover a despesa pública. Esse problema se exacerba quando é preciso discriminar as rendas, partilhando as competências e as fontes de receitas entre duas ou mais esferas de governo. Essa questão é enfrentada mesmo pelos Estados Unitários, e com muito mais complexidade pelos Estados Federais.³⁵

Essa complexidade, inerente ao sistema federativo, ocorre porque cada ente estatal deve participar das rendas tributárias com vistas a salvaguardar a sua autonomia. Sem essa previsão, a prescrição constitucional que outorga esse poder para cada Estado-membro não produziria efeito. Aliomar Baleeiro chama a atenção para isso desde a Constituição de 1946, alertando que a autodeterminação dos Estados depende dos meios de ação, que se consubstanciam em bens e serviços, os quais só podem ser alcançados no mundo contemporâneo a partir do dinheiro.³⁶

Nessa seara, um ente estatal local que depende financeiramente da munificência do Tesouro Nacional ou do provincial demonstra que a sua capacidade de autodeterminação é apenas aparente. A capacidade de autodeterminação, como já dito, somente pode ser alcançada por meio da finança, a qual é elemento essencial para suprir as necessidades básicas de autogovernabilidade e autoadministração.

Com base nesse pressuposto, compreende-se a importância de se estudar o aspecto financeiro no federalismo. Para isso, agrega-se a questão da autonomia financeira do ente local brasileiro, o Município. Assim, por mais que a análise seja feita a partir das finanças, compreende-se a autonomia no seu sentido amplo, haja vista, como já elucidado, que a autonomia financeira é pressuposto para a efetiva autodeterminação.

A autossuficiência estatal pressupõe a outorga constitucional dos poderes de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. Essa autonomia conferida aos

³⁵ BALEEIRO, Aliomar. **O direito tributário da Constituição**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1959. p. 8.

³⁶ *Ibidem*. p. 9.

entes federados é perceptível no nosso atual sistema a partir da edição das Constituições estaduais e das leis orgânicas municipais.³⁷

Pode-se observar que desde a Constituição de 1824 o Brasil incluiu características do federalismo no sistema jurídico. Estabeleceu, assim, que a divisão do território seria realizada por meio de Províncias e que novas províncias poderiam ser criadas conforme o interesse do Estado.³⁸ Mesmo com essas características, não era possível considerar a efetiva prática federal, haja vista que a forte centralização do poder no governo central impedia o reconhecimento da adoção do regime federativo.

A efetiva implantação do federalismo no Brasil foi realizada, como já afirmado, por meio da promulgação da Carta Magna de 1891, que consagrava em seu artigo 1º: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada em 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”.³⁹

Desde a promulgação da 1ª Carta Federativa, a autonomia dos Estados-membros oscilou entre maior ou menor grau, sempre havendo um pendor para o centralismo no poder perante o governo central. Acerca disso, o professor José Maurício Conti afirma que a Constituição de 1934, conquanto tenha preservado a forma federativa, outorgou extensa lista de competências privativas para a União e ampliou, em relação à Constituição de 1891, as possibilidades de intervenção nos Estados-membros. Isso demonstra a forte centralização do poder nas mãos do governo central.

Para Ricardo Victalino de Oliveira, a Constituição de 1891 inseriu prescrições normativas que indicavam o incentivo à cooperação entre os entes federados, sobretudo quando dispôs, nos artigos 140 e 177, que a União organizasse o serviço nacional de combate às endemias nas ocasiões em que os problemas excedessem as possibilidades dos governos locais; ademais, prescreveu para a União o dever de defender os Estados do Norte (leia-se também o Nordeste) para diminuir os efeitos da seca nessa região. Entretanto, de forma contraditória, propôs-se a acabar com as desigualdades por meio da descentralização.⁴⁰

Em 1946, com a promulgação da nova Constituição Federativa, constata-se uma maior tendência à descentralização do poder, sobretudo no aspecto financeiro. Nesse diploma

³⁷ LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas** na Constituição e nos precedentes do STF. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 40.

³⁸ Art. 2º da Constituição de 1824: “O seu território é dividido em Províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como bem pedir o bem do Estado.” *Apud* CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação...** p. 22.

³⁹ *Ibidem*. p. 22.

⁴⁰ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro...** *Op. cit.* p. 166-167.

constitucional, estabeleceu-se a previsão de competência privativa dos Estados para instituir diversos impostos, bem como se inseriu a prescrição que estabelece a partilha da receita de alguns impostos federais. Essas medidas marcaram com clareza a aderência ao sistema federalista no seu tipo cooperativo, em contraponto ao tipo dualista, perceptível nas primeiras décadas da adoção do modelo federal no País. Posteriormente, essa distribuição de receitas tributárias foi ampliada por meio da Emenda Constitucional n.º 18, de 1965, que inaugurou a figura dos Fundos de Participação. Tal instituto ganhou bastante força sob a égide do atual texto constitucional.⁴¹

Cabe lembrar a metáfora memorável de Aliomar Baleeiro, na qual compara a elaboração de uma Constituição à construção de um edifício. Para ele, a Constituição é o resultado de uma construção histórica que vai se aperfeiçoando ao longo das gerações. Esses comentários foram realizados pelo jurista baiano em sua obra *Alguns Andaimas da Constituição*, escrita como resultado do seu trabalho na Relatoria do Texto Constitucional de 1946. Nesse livro, Aliomar Baleeiro proclamou a sua ânsia pela redemocratização do País, que, segundo ele, somente seria alcançado por meio do fortalecimento financeiro e político dos Municípios e de uma maior justiça fiscal para todos.⁴²

Infelizmente, essa redemocratização apenas durou vinte anos, por ocasião do Golpe Militar de 1964, amparado pela Constituição de 1967. Nessa nova ordem, os avanços institucionais alcançados na Constituição de 1946, que concedeu autonomias políticas e financeiras significativas para as municipalidades, retrocederam a ponto de alcançar o desnaturamento do Pacto Federativo. Esse contexto duraria mais de duas décadas.⁴³

A Constituição da República Federativa de 1988 ampliou sobremodo o aporte financeiro dos Estados-membros. Ademais, inovou quanto à elevação do Município como ente federativo, algo completamente novo no plano internacional. Com a introdução desses enunciados, garantiu uma maior proteção constitucional para a questão da autonomia financeira dos entes menores e, conseqüentemente, uma maior descentralização do poder. Mesmo com a inserção dessas garantias constitucionais, o federalismo cooperativo adotado pelo ordenamento jurídico vigente convive com algumas contradições que impedem a efetividade do comando integrativo dos entes federais, sobretudo na questão financeira. As implicações desse panorama se refletem diretamente nas demais relações intergovernamentais

⁴¹ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 22.

⁴² BALEEIRO, Aliomar. **Alguns andaimas da Constituição**. Rio de Janeiro: Aloísio Maria de Olivera, 1950. p. 6.

⁴³ CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano... *Op. cit.* p. 36.

que emanam do federalismo de cooperação. Isso é um grande desafio que o Estado Federal brasileiro tem de enfrentar para tornar substanciais os deveres federativos previstos na autonomia financeira, administrativa e política de todos os entes componentes do *foedus*.

A partir da análise da Carta Magna de 1988, percebem-se enunciados prescritivos que repartem competências entre os entes de modo concorrencial (artigos 18 a 31 da CF/1988), indicando, assim, característica de federalismo de cooperação; e outros enunciados que estabelecem competências privativas para cada ente da federação (artigos 20, 21 e 23 da CF/1988), o que demonstra característica do federalismo dual. Por isso, José Maurício Conti afirma que o nosso federalismo pode ser considerado misto, embora com tendência maior ao cooperativismo.⁴⁴

Cabe acrescentar que a cooperação pode ser consubstanciada em diversas vertentes, tanto por meio de relações intergovernamentais (parcerias, convênios etc.) voluntárias ou obrigatórias, quanto pela participação de uma pessoa política na arrecadação de tributos de outras, na participação em *royalties* do petróleo, entre outras situações. Ocorre que, como o recorte epistemológico do presente trabalho se atém ao aspecto financeiro, a base será a teoria do federalismo fiscal cooperativo.

Essa base teórica é uma leitura do modelo federal adotado pela Magna Carta, referente à participação de um ente federativo na arrecadação da receita derivada de outros entes. Esse molde foi estabelecido, em grande medida, na Constituição vigente, na seção que trata *Da Repartição das Receitas Tributárias* (artigos 157 a 162). A partir dessas prescrições, o legislador constituinte quis, claramente, criar meios para diminuir as disparidades socioeconômicas existentes nas regiões brasileiras, equalizando as riquezas que são geradas de forma concentrada. Por essas prescrições constarem no corpo constitucional, é perceptível a opção legislativa de estabelecer o federalismo assimétrico. Esse tipo de arranjo federativo busca, por meio de instrumentos jurídicos, garantir a efetividade da isonomia material entre os entes federais, porquanto distribui recursos, permite o cumprimento dos encargos sociais descentralizados e instiga a integração entre os entes, a fim de garantir a efetividade do Estado de bem-estar social.⁴⁵

A cooperação financeira, portanto, foi o meio erigido pelo constituinte originário para garantir o mínimo necessário à execução das atividades fins do Estado. Para isso, estabeleceu meios de financiamento dos entes subnacionais, visando equalizar a distribuição da riqueza que se concentra em ínfimos espaços geográficos do território nacional.

⁴⁴ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. cit.* p. 24.

⁴⁵ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 37.

2.3 A construção da municipalidade como ente federativo de terceiro grau

Na análise da gênese do federalismo no Brasil, acima esboçado, percebe-se algo muito distinto do que Hamilton, Madison e Jay propugnaram para o Estado Federal.⁴⁶ Essa conjuntura permitiu o acirramento das disputas políticas entre as regiões, o que agravou ainda mais a já malograda distribuição da riqueza.

Quando essas assimetrias são levadas ao plano municipal tudo se agrava, ressaltando as enormes disparidades econômicas existentes nos 5.570 entes municipais distribuídos pelas cinco regiões⁴⁷. Essas peculiaridades são completamente desprezadas quando o assunto é a partilha de receitas, pois nivelar os distintos contextos socioeconômicos é um grande problema em qualquer sistema federativo. Por isso, a adoção de um federalismo assimétrico seria uma das formas de se equalizar a riqueza.⁴⁸

O federalismo fiscal cooperativo no Brasil permite aos entes subnacionais uma maior participação da riqueza da nação, funcionando como uma forma de equilibrar o desenvolvimento de todos os entes. Nessa linha, Maria Garcia aponta que a distribuição da riqueza significará

[...] o estabelecimento de formas e modos da efetiva autonomia financeira dos Municípios pela reforma constitucional da repartição de rendas, caminho que coincide, na sua concretização, com a tradição histórica do Município brasileiro, e, portanto, é no Município que ocorre, de fato, a existência nacional.⁴⁹

A autora também defende que a Federação tem como base o Município, porquanto dele decorre a existência do indivíduo e da cidadania, que se concretiza geograficamente no ambiente local. Isso pode ser bem visualizado quando se observa que a União e os Estados são apenas ficções jurídicas, já que a existência desses entes não ocorre por meio de intrínseca concretude, senão a partir do Município, onde as pessoas, os indivíduos, os cidadãos e o povo coexistem.⁵⁰

⁴⁶ *Ibidem*. p. 162.

⁴⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. Municípios novos. *Internet*: <http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>. (acesso: maio de 2015).

⁴⁸ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro...** *Op. cit.* p. 175-176.

⁴⁹ GARCIA, Maria. O Estado Federal: o Município e a limitação de poderes. *In*: RAMOS, Dirceô Torrecillas (Coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 312.

⁵⁰ *Ibidem* p. 314.

O estudioso do Município argentino, Iván Darío Tenaglia, também considera o Município nessa mesma perspectiva. Vai além: afirma que a construção de uma estrutura local de Estado é inerente à convivência social do ser humano, e por isso chama a municipalidade de pedra sobre a qual se funda o Estado. Fundamenta essa afirmação na medida em que considera o Município como uma associação intermediária surgida naturalmente por causa da natureza gregária do ser humano. Assim, a municipalidade seria como a sua primeira comunidade organizada, na qual se projeta além da individualidade de cada ser humano, expandindo-se para sua família e para o grupo social que compõe a comunidade.⁵¹

Desse modo, o Município funciona como uma célula do Estado, compondo a sua totalidade no sentido de formar o corpo estatal e a nacionalidade. Diomar Ackel Filho acrescenta que o ente municipal “[...] desempenha atividades de caráter local, que se inserem no contexto geral do desenvolvimento e bem-estar nacional.”⁵²

Na acepção de Hans Kelsen, “[...] *Los municipios son las democracias más antiguas, y lo eran ya en un tiempo en el que la administración central y todos los restantes dominios de la administración local se hallaban organizados sobre bases estrictamente autocráticas*”.⁵³ Ademais, o autor chama a atenção para a defesa de um municipalismo jusnaturalista, o qual se justifica por um conteúdo apriorístico capaz de sustentar o direito da autonomia municipal fundado em sua própria natureza. Critica essa posição, obviamente. Argumenta que uma ideia desse tipo implicaria a consideração de que o Município precedeu ao Estado ou se confundiria com o próprio Estado. O autor argumenta, nesse sentido, que

*[...] Si eso fuera cierto, es decir, si la comunidad totalitaria que conocemos bajo el nombre de Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir, el municipio habría sido el Estado. Todo esto es una consecuencia de cuanto llevamos dicho hasta ahora. Y se confirma, se observamos que es sencillamente imposible determinar cuáles son los asuntos propios de la competencia ‘natural’ del municipio, cuál es el contenido apriorístico del llamado *pouvoir municipal*”.*⁵⁴

Kelsen diz que, se isso fosse verdade, seria possível defender um “raio de ação” próprio do município, o qual lhe deveria ser reservado no Estado, cabendo a este abster-se de invadi-lo.

⁵¹ TENAGLIA, Iván Darío. **Autonomía municipal**. *Op. cit.* p. 20.

⁵² ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal**: à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 18.

⁵³ KELSEN, Hans. **Teoría general del estado**. México: Editora Nacional, 1965. p. 244.

⁵⁴ *Ibidem*. p. 245-246.

Decerto o autor levanta um tema interessantíssimo acerca de um direito natural da municipalidade de desfrutar de um poder próprio – raio de ação –, sem interveniências do governo central. Concorde-se com o autor que não há um direito inato ao poder do Município, mas não se pode negar que este surge com o Estado, como resultado de um modelo jurídico. Cabe acrescentar que, apesar de o aspecto político não ser o enfoque escolhido, pois se pretende realizar um estudo eminentemente jurídico-dogmático, essa perspectiva não deve ser desprezada na compreensão do próprio direito positivo. Isso porque, por mais que se queira construir uma Ciência do Direito sem a interveniência de outros saberes, seu objeto, a lei (sentido lato), é resultado de um ordenamento jurídico construído mediante um processo histórico revolucionário que é a Constituição. Por sua vez, esta é resultado da articulação dialética da relação humana, ao longo das gerações humanas, em um determinado povo.

Dessa forma, a justificativa que se pode arguir para lastrear a defesa de um raio de ação que permitisse a garantia da autonomia do Município baseia-se na análise histórica. O intuito, como já explicitado, não tem o condão de extrapolar o âmbito da pesquisa jurídico-dogmática; apesar disso, considera-se salutar empreender uma análise histórico-jurídica acerca do aspecto financeiro municipal nas Constituições Federativas. Sob este enfoque, abarcam-se também certos aspectos do contexto histórico que são relevantes para a compreensão do fortalecimento desse ente federal de terceiro grau, desde a primeira Federação brasileira até a atual. Esse direcionamento desta pesquisa ocorreu porque se julga que só é possível compreender os problemas federativos ao observar o passado com perspectivas futuras, como defende Giovanni Corralo quando utiliza a metáfora do Deus Jano.⁵⁵

Depois desses breves apontamentos sobre a questão da autonomia municipal, é necessário atentar para o fato de que o tema suscita debates em diferentes estruturas estatais, a exemplo dos Estados Unitários. É na Federação, no entanto, que o tema se apresenta com mais veemência, porquanto supõe a existência de uma maior descentralização do poder.

Com a intenção de entender a ascensão da autonomia municipal brasileira, analisar-se-á como esse aspecto foi tratado nas diversas Constituições Federativas, desde a Constituição de 1891, que inaugurou o sistema no Brasil, até a atual Carta Magna, que vem consolidando cada vez mais o federalismo. Neste percurso, ver-se-á como a construção dessa autonomia foi se fortalecendo nas diversas Constituições Federativas, até o alcance formal de sua mais alta aspiração, que foi a elevação do Município como Ente Federado.

⁵⁵ CORRALO, Giovanni da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano... *Op. cit.*

Para essa análise, é imprescindível citar Hely Lopes Meirelles, que, em obra paradigmática sobre o Município no Brasil, realizou aprofundado estudo sobre a ascensão da municipalidade nas diversas Cartas constitucionais brasileiras. Assim, conforme o autor, desde a época colonial era possível perceber uma estrutura municipal baseada no Município do Reino de Portugal, composta de idêntica organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais. Nessa época, a expansão municipalista foi tolhida pelo fortalecimento do sistema de Capitanias. Apesar disso, em muitos aspectos, o funcionamento do Município da época colonial contribuiu para o aprimoramento da organização política brasileira.⁵⁶

Visto isso, pode-se considerar que o caráter municipalista brasileiro é antigo; sua origem remonta à invasão portuguesa nas terras indígenas. Por este motivo, já na época da colonização aparece um germen do que seria a atual edilidade, a qual estaria sendo desenhada com a figura do Conselho – autarquia local cujo território é a circunscrição municipal. Nessa época vigiam as Ordenações do Reino, que disciplinavam o direito colonial. Ficou estabelecido que o Conselho seria dirigido por três vereadores, dois almotacéis (inspetores), um escrivão, um juiz de fora e dois comuns.⁵⁷

Na Constituição de 1824, não obstante o Município tenha galgado algumas conquistas favoráveis em relação à sua autonomia, esta não passou do aspecto formal. Isso pode ser constatado concretamente por meio da sua mais estrita subordinação administrativa e política ao poder provincial. No Império, a autonomia municipal foi sufocada pelo centralismo exercido pelo Estado Unitário e pela dependência econômica e subordinação política em relação à Província.⁵⁸ Essa dependência em relação à Província era tão aguda que se pode mensurar a sua dimensão por meio de um relatório enviado pelo Presidente de São Paulo à Assembleia Legislativa, no qual discorria sobre a situação calamitosa das finanças municipais. Nesse documento foi relatado que para os cofres das comunas do Império serem abastecidos, o trabalho das Câmaras Municipais se resumia a pedir dinheiro ao governo provincial, que deliberava até sobre os gastos mais mezinhos, como a contratação e o salário dos empregados.⁵⁹ Ao lado desse esvaziamento financeiro, havia a proporcional limitação das atribuições administrativas e políticas das Câmaras Municipais, o que tornou cada vez mais difícil preparar uma estrutura estatal organizada em nível municipal. Situação

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 35.

⁵⁷ ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal:...** *Op. cit.* p. 19.

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. *Op. cit.* p. 35-37.

⁵⁹ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: as origens do federalismo no Brasil**. São Paulo, Globo, 2005. p. 200.

propícia para o desenvolvimento da ideia de que somente à elite letrada composta pelos deputados provinciais caberia conduzir as elites locais nos trâmites do Estado.⁶⁰ E assim, o Império proporcionou ao Município a mais completa subordinação, que durou todo o século XIX até finalmente os novos horizontes serem anunciados com a República, que traria consigo o federalismo.

Não se pode desprezar, no entanto, o papel que a Carta de 1824 representou para o municipalismo, pois, como aponta Octaciano Nogueira, foi a partir dela que houve um certo abandono da influência portuguesa nas municipalidades, porquanto conferiu maior significado político, sobretudo quando estabeleceu as funções das Câmaras. Com a lei regulamentar de 1º de outubro de 1828, houve a regulamentação da administração local, a qual, juntamente com o Ato Adicional de 1834 e a Lei de Interpretação do Ato de 1841, constituía um verdadeiro Código de Organização Municipal, composto por noventa artigos, distribuídos em quatro títulos: nos artigos 1º a 65 estavam previstas a forma e a eleição das Câmaras; nos artigos 66 a 73, estabeleciam-se as posturas policiais; os artigos 74 a 78 dispunham sobre a aplicação das rendas; e os artigos 79 a 90 disciplinavam os empregados municipais.⁶¹

Apresentando-se como a Constituição mais duradoura da nossa tradição, a Constituição Imperial de 1824 tratou com certa amplitude sobre a municipalidade, conferindo bastante significado à função da vereança que compunha as Câmaras Municipais. Embora o Município não passasse de uma corporação meramente administrativa, não se olvida a importância que lhe foi ofertada na primeira Constituição nacional, que perdurou por 65 anos.⁶²

Com o surgimento do modelo federal de Estado, por meio da Constituição de 1891, o Município recebeu certa autonomia, assegurada por alguns dispositivos, tais como o que ordenava aos Estados não intervirem em questões de peculiar interesse municipal (artigo 68). Sob a égide da primeira Carta Federativa, a autonomia municipal foi garantida no seu aspecto formal, em maior ou menor grau, a depender dos Estados em que se localizava o Município, e com base na sua lei orgânica. Conforme Hely Lopes Meirelles, durante os quarenta anos de vigência dessa Constituição, a municipalidade não gozou de concreta autonomia. Isso se deveu à realidade político-social brasileira da época, em que imperava o hábito do centralismo, do coronelismo, e devido à incultura política do povo. Essa conjuntura

⁶⁰ *Ibidem* p. 201-205.

⁶¹ NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. V. I (Constituições Brasileiras). p. 23/24.

⁶² *Ibidem* p. 23.

transformou o Município em propriedade particular de famílias que se perpetuavam no poder, como se fossem feudos medievais.⁶³

Não havia sequer autonomia na escolha do prefeito, pois este era escolhido pelo poder estatal juntamente com os coronéis, o que minava o ambiente democrático, transformando o ambiente político em meio de vida das elites agrárias. Essa conjuntura não era de nenhuma maneira favorável à concretização de um espírito de autonomia e de gestão da municipalidade. Peculiar interesse local significava apenas o interesse particular dos comandantes da situação. Por isso é perceptível que nessas quatro décadas, a municipalidade viveu praticamente sem recursos, sem liberdade, sem progresso, e sem autonomia alguma.

No aspecto financeiro, a primeira Constituição Federativa não contemplou o Município na discriminação de rendas tributárias. As fontes de rendas que as comunas porventura alcançassem na época correspondiam ao recebimento de recursos fiscais concedidos livremente pelos governos estaduais, seja na permissão para instituírem tributos próprios ou por meio de transferências de receita do Estado-membro.⁶⁴

O Município da Constituição de 1934 gozou uma espécie de renascimento, porquanto a experiência anterior havia provado que a efetiva autonomia não seria alcançada apenas com a sua garantia formal no texto constitucional. Sobre essa questão, Hely Lopes Meirelles proferiu: “[...] Era necessário muito mais. Precisavam as Municipalidades não só de governo próprio, mas – antes e acima de tudo – de *rendas próprias*, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município”. Isso foi reconhecido constitucionalmente no artigo 13, que dispunha sobre uma ampliação da autonomia municipal, quando especificou a não interveniência dos entes maiores nos interesses peculiares, sobretudo nas eleições de prefeitos e vereadores, a decretação dos seus impostos e a organização de seus serviços. Ademais, discriminou as rendas municipais a fim garantir a efetividade da autonomia. Nessa Carta Federativa cheia de boas intenções descentralizadoras, não se vislumbraram as possíveis consequências, uma vez que não houve tempo de maturação por causa de sua prematura vigência.⁶⁵

Nessa Constituição foi assegurada pela primeira vez a discriminação de rendas privativas por meio da outorga da competência para instituir impostos de licença, predial e territorial urbanos, sobre diversões públicas e sobre imóveis rurais. O Município começou a

⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 39.

⁶⁴ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972. p. 60-61.

⁶⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. *Op. cit.* p. 40. (destaque do autor)

participar da arrecadação dos impostos sobre a indústria e profissões instituídos pelos Estados. Sobre essa situação, Antônio Roberto Sampaio Dória anota:

[...] Restavam aos Municípios, num sistema financeiro orientado todo, histórica, econômica e psicologicamente à tributação indireta, dois tributos diretos, sobre a propriedade imobiliária ou sua renda, restringidos em seu alcance impositivo pelas limitações constitucionais assinaladas, pela precariedade em geral de infraestrutura administrativa municipal e pelos embaraços políticos, ainda hoje constatáveis, representados por resistências ao agravamento da pressão tributária local.⁶⁶

Além de os tributos privativos resultarem em irrisória arrecadação, a participação dos Municípios no produto da arrecadação dos tributos dos Estados criava um ambiente de ansiedade para a municipalidade quanto ao sucesso na arrecadação desses tributos. Situação que, conforme o autor supracitado, não ocorria em relação aos Estados, os quais deixavam de se aperfeiçoar ou elevar suas incidências nos tributos que terceiros iriam aproveitar.⁶⁷

A Carta de 1937, fruto do golpe ditatorial do Estado Novo, cumpriu a sua função: concentrar o poder no Executivo. Diante disso, como se suporia, a municipalidade sofreu imenso retrocesso quando foi cassada a eletividade dos prefeitos (que passaram a ser nomeados pelo governador de Estado). Além disso, houve a diminuição do campo de incidência tributária municipal. A centralização era tão demasiada no período em tela, que ao compararmos os Municípios do Estado Novo com os do Império, estes gozavam de maior autonomia, pois no governo ditatorial os prefeitos exerciam seu poder discricionariamente; já no governo do Município imperial, governavam com a colaboração das Câmaras Municipais.⁶⁸

É importante salientar que a situação crítica das finanças municipais era notória desde a discriminação de rendas inaugurada na Constituição de 1934, chamando a atenção para reformas com a Carta de 1946, que provocou a Emenda Constitucional n.º 5, de 1961. Maiores impactos, ainda, resultaram da promulgação da Emenda Constitucional de 1965. Ver-se-á como se deram essas modificações legislativas.⁶⁹

Na redemocratização, a Constituição de 1946 refletia os ideais do contexto sociopolítico do totalitarismo. Essa conjuntura permitiu a reconfiguração do Município, refletindo-se nos seus aspectos político, administrativo e financeiro. Nessa Constituição houve a repartição das competências e rendas públicas. Estas já vieram discriminadas

⁶⁶ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. *Op. cit.* p. 78.

⁶⁷ *Ibidem* p. 79.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. *Op. cit.* p. 41.

⁶⁹ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias...** *Op. cit.* p. 79.

constitucionalmente para evitar quaisquer interveniências dos governos mais centrais. Igualmente, previu de forma inaugural o sistema de partilha de receitas tributárias arrecadados pelos Estados e União e uma ampla gama de competências concorrentes. Com isso, a Carta Magna exibiu alguns elementos do federalismo de cooperação no Brasil.

Passados 21 anos, o Brasil promulgaria a Constituição de 1967 e, posteriormente, a Emenda n.º 1, de 1969. Isso significaria para o País mais um retrocesso em termos federativos, pois a forte centralização dos governos ditatoriais tornava inócua a prescrição constitucional, estabelecendo uma República Federativa. No campo das finanças, a Constituição de 1969 (a de 1967 após a Emenda n.º 1) reduziu os tributos municipais ao Imposto sobre serviços – ISS e ao Imposto sobre a propriedade territorial urbana – IPTU, permitindo às municipalidades instituir taxas e contribuições de melhoria.

Além dessas fontes tributárias próprias, a Constituição também estabeleceu a participação dos Municípios no produto da arrecadação de impostos da União e do Estado, por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; impostos sobre lubrificantes e combustíveis gasosos; imposto sobre energia elétrica; imposto sobre minerais do País; imposto sobre a circulação de mercadorias – ICM. Pertenciam, ainda, ao Município o produto da arrecadação do Imposto territorial rural – ITR e o Imposto de Renda – IR sobre os rendimentos do trabalho e de títulos de dívida pública por ele pago. Por meio dessa emenda houve uma melhor distribuição da riqueza entre os entes federados e maior eficiência no sistema tributário municipal. O percentual do ICM fixo (20%) possibilitou a geração de uma crítica disparidade entre os Municípios industrializados e os agrícolas.⁷⁰

A Constituição de 1988, por sua vez, erigiu a municipalidade ao *status* de ente federativo, ampliando a sua autonomia nos âmbitos político, administrativo e financeiro. Além de estabelecer uma vasta lista de atribuições concorrentes com os demais entes federativos, prescreveu também a competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, em substituição à antiga expressão “peculiar interesse”, presente nos textos constitucionais anteriores. Na questão tributária, houve uma ampliação da competência do campo da incidência tributária municipal e foi ampliada a participação nos impostos partilhados.

Ao erigir o Município como ente federativo, a Federação brasileira criou particular configuração diante das demais até então existentes. Essa novidade na estrutura federalista foi

⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. *Op. cit.* p. 44.

notada pelo autor português Jorge Miranda, que descreve a nossa singularidade no plano federativo da seguinte forma:

Situação particularíssima vem a ser a do Brasil, onde se articulam federalismo em nível de Estados e regionalismo político em nível de Municípios. Segundo a Constituição de 1988, a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Os Municípios são, pois, entidades políticas integrantes da estrutura do Estado, embora não propriamente entidades estatais de segundo grau.⁷¹

Ao longo da história das Constituições, a autonomia municipal sempre esteve presente no seio dessas Cartas políticas, no entanto a sua efetividade sempre fora comprometida pelo contexto extrajurídico (social, político, econômico) brasileiro, que se pode resumir a um movimento pendular entre centralização e descentralização do poder, entre democracia e autoritarismo. Por essa razão, Hely Lopes Meirelles considera que até 1946 a autonomia municipal apenas pode ser caracterizada como nominal, pois no Império era sufocada pelo poder central do imperador; na Primeira República, foi esvaziada pelo coronelismo; entre os anos de 1930 e 1934, a discricionariedade política incompatibilizava-se com os ideais autonômicos do Município; a transitoriedade da Constituição de 1934 obstou a consolidação do regime; e, na Carta de 1937, também não houve autonomia, visto persistir vasta subordinação política, legislativa e administrativa em relação aos Estados.⁷²

Na aceção de José Afonso da Silva, a técnica de distribuição de receitas tributárias entre os entes federados consiste em um aspecto fundamental do federalismo cooperativo. Essa técnica se apresentou inicialmente na Constituição de 1934, evoluindo cada vez mais até a Emenda n.º 18, de 1965, a qual reformou o Sistema Tributário e buscou racionalizar a cooperação financeira entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.⁷³

Para Hely Lopes Meirelles, foi com o advento da Carta de 1946, juntamente com as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, que se iniciou uma efetiva administração local. Atualmente, sem a ingerência dos entes maiores tão presente nos diplomas políticos anteriores, o Município passa a exercer um verdadeiro *self-government*. Com as amplas atribuições e poderes municipais, não se pode mais sustentar que esses entes exercem apenas funções administrativas, pois além destas foram-lhes cumuladas atribuições

⁷¹ CORRALO, Giovanni da Silva. **Município** – autonomia na Federação Brasileira. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 157.

⁷² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. *Op. cit.* p. 45.

⁷³ SILVA, José Afonso da. **Fundamentos do direito tributário e tributos municipais**. São Paulo: José Bushatsky, 1978. p. 57.

políticas e poderes de autogoverno. É por isso conhecida, na Federação, como uma entidade político-administrativa de terceiro grau.

O Município conferiu à Federação brasileira uma expressividade tamanha ao ponto de se consagrar como ente federativo em par de igualdade com o Estado e a União. Isso não foi por acaso, e tampouco representou total inovação da Constituição de 1988 no plano sociopolítico, mas juridicamente resultou numa Federação, pode-se dizer, *sui generis*, visto que tripartite, e não bipartite, tal como as demais existentes no mundo.

A importância da edilidade foi evidenciada ao longo da história do Brasil, por meio do reconhecimento em todas as Constituições, ganhando força com o movimento municipalista, que exerceu grande influência no processo de elaboração das normas constitucionais. Organizada mediante associação de prefeitos em todo o território nacional, a municipalidade ganha força pela sua configuração política.

A elevação do Município à condição de ente federado não afasta críticas acerca da (des) necessidade de um ente federativo de terceiro grau. Nem todos os autores que lidam com o tema defendem a autonomia do ente municipal. As críticas baseiam-se em variados argumentos que serão tratados a seguir.

Para José Nilo de Castro, o Município não é ente federado, visto que padece da característica da participação, porquanto inexistente representação municipal no Senado Federal, no Poder Judiciário, e suas leis não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Defende a mesma ideia de José Afonso da Silva, que considera o fato de o Município constituir uma entidade territorial com autonomia constitucional garantida constitucionalmente e que necessariamente integra a organização federativa. Afirma ainda:

Efetivamente, ressalta-se que, ao configurar no plano da Federação brasileira, com todas as peculiaridades que o circunscrevem, o Município brasileiro posiciona-se em patamares ímpares aos demais Municípios de todas as outras Federações do mundo. Mas, seu realce, no concerto da Federação, não lhe outorga, em nosso ordenamento constitucional, a peça de **ente federativo**, como equivocadamente se sustenta alhures, apaixonadamente.⁷⁴

A efusiva crítica não encontra guarida no plano jurídico, já que apesar de indicar argumentos bastante contundentes e reais, não se pode ignorar que a participação é apenas uma das características do Estado Federal, e que até a Constituição de 1988 não se configurou por mais de duas estruturas: União e Estados-membros. O Brasil como Estado soberano se

⁷⁴ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 38-41.

constituiu em uma Federação ímpar no mundo, composto por três esferas de governo e do Distrito Federal. Os Municípios, não obstante todos os argumentos supracitados, em nada perdem o caráter de ente federado, pois a Constituição, ao erigi-lo como ente, o fez com vistas a exercer a sua estatalidade dentro do âmbito local, uma vez que é a razão de ser municipal.

Quando o constituinte tratou os entes municipais distintamente dos Estados-membros em relação à representação no Congresso Nacional, tornou-o diferenciado quanto à regulamentação nas decisões federais. Uma das explicações para essa exclusão poderia ser a dificuldade de uma representação municipal para milhares de Municípios – que aumentaram de forma expressiva, de 2.468, em 1957, para mais de 4 mil, em 1991⁷⁵, e atualmente se acha em 5.570. De forma indireta, a representação municipal ocorre mediante os deputados federais e senadores, que deveriam representar os Estados-membros nas decisões de âmbito federativo.

Dessa forma, partindo do pressuposto de que o Município é ente federado, considera-se que o Brasil constitui uma singular configuração de Estado Federal, pois a municipalidade passa a integrar o pacto federativo tal como os Estados. Entretanto, o reconhecimento de uma esfera de governo local não é exclusiva da nossa estrutura tripartite, pois em outras Federações também se encontra a autonomia das comunas. Na Alemanha, conforme Andreas Krell, a autonomia municipal está ligada à democracia e não é mais decorrente do antagonismo Município-Estado, porém estes atuam como iguais, visto que a municipalidade é considerada uma forma primária de comunidade política.⁷⁶

Como já afirmado, a autonomia financeira dos entes federados, sobretudo do Município, consiste em um dos dilemas da Federação brasileira. Em obra sobre a discriminação de rendas, Carlos Alberto de Carvalho Pinto, por meio de análise acurada da situação financeira dos entes locais na Constituição de 1937, aborda a discriminação de rendas e suas vinculações ao sistema político vigente, defendendo que no sistema federal seria necessário conferir receita tributária a cada unidade que compõe a Federação. Demonstra-se avesso à participação dos entes no produto da arrecadação de outro ente, sob o forte argumento de que isso causaria dependência política e imprevisibilidade financeira entre os entes. Na década de 30, o percentual da riqueza arrecadada era distribuído da seguinte forma:

⁷⁵ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 304.

⁷⁶ KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. p. 29.

a União angariava 52,81%; os Estados, 29,25%; os Municípios, 10,81%; e o Distrito Federal, 7,13%.⁷⁷

Visto esse panorama, do tratamento constitucional a respeito da autonomia municipal, pode-se afirmar que apesar de o reconhecimento da figura estatal municipal já constar na primeira Constituição brasileira (de 1824), o fortalecimento da sua autonomia oscilou conforme a estrutura de governo adotado na história brasileira, em movimento pendular. Passou por oscilações de ordem centralistas do poder nas épocas ditatoriais, que lhe tolheram quaisquer possibilidades de aprimoramento. Já a Constituição de 1988 atribuiu ao Município a qualidade de ente autônomo político-administrativamente. No entanto, nem todos concordavam com essa ideia; muitos consideravam a municipalidade como entidade administrativa com alguns poderes assegurados constitucionalmente no que se refere às matérias de peculiar interesse.

Para outros, no entanto, o Município já fazia parte da configuração do Estado brasileiro, possuindo papel fundamental no seio da Federação desde a Constituição de 1946, que o teria elevado ao nível de ente de terceiro grau. A Constituição de 1988, por sua vez, dilacerou a dúvida e as divergências que havia acerca da posição do ente municipal. Ao prescrever o Município como ente federativo já no artigo 1º, em que estabelece a organização estatal da nação brasileira, a nova ordem constitucional fez ecoar dentre os Estados federalistas a necessidade de se olhar com primazia para o ente menor. A fim de realmente conferir tal importância ao Município, a autonomia financeira tornou-se uma das ferramentas de concretude das demais normas autonômicas, visto que “Autonomia é, certamente, o elemento que faz vicejar essa célula, pois sem ela o Município seria um ente amorfo, capitania legada aos donatários do poder central, indiferente às peculiaridades locais, misturando-se ao descolorido contexto geral como mera circunscrição territorial”.⁷⁸

A partir dessas digressões percebe-se que a autonomia do ente local somente pode ser alcançada mediante a autonomia financeira, pois consiste num dos alicerces da Federação. A discriminação de rendas, para esse sistema, é um instrumento garantidor de poder político e deve ser conferida constitucionalmente a fim de evitar mudanças decorrentes de interesses circunstanciais. Diferentemente de um Estado Unitário, que pode livremente direcionar rendas para instituições descentralizadas, no Estado Federal isso lhe é inerente. E muito mais do que a simples descentralização do poder, significa a própria concretização desse poder.⁷⁹

⁷⁷ Apud DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. *Op. cit.* p. 96.

⁷⁸ ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal...** *Op. cit.* p. 21.

⁷⁹ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. *Op. cit.* p. 14-15.

No Estado de bem-estar social isso implicará maior participação do indivíduo nas comunidades, bem como maior eficiência e a efetiva prestação dos serviços essenciais que o atual modelo estatal deve ofertar a seus cidadãos. O ente municipal é considerado o ente concreto, visto que o Estado e a União são apenas uma ficção jurídica; ademais, é a entidade estatal mais próxima de seu administrado, motivo pelo qual merece maior atenção quando da busca da efetivação dos direitos sociais.

Após essa análise histórico-jurídica acerca da questão da autonomia financeira do Município nas Constituições Federativas, enfoca-se a tal questão segundo a Constituição de 1988. Parte-se da discriminação de rendas municipais outorgadas constitucionalmente e das respectivas partilhas de receitas, sob um viés crítico no tocante à possibilidade de essas fontes tributárias garantirem a autonomia financeira municipal.

2.4 Discriminação de rendas tributárias municipais na Constituição de 1988

Como defendido desde o primeiro item deste capítulo, considera-se a atividade financeira do Estado aquela que o tornará apto a cumprir os deveres sociais consagrados constitucionalmente. A importância da finança para o federalismo é anunciada desde o nascedouro da Federação no mundo, ocasião em que Hamilton pregava a necessidade de se dotar o governo federal de competência financeira própria. Para ele, a finança pública configurava o princípio vital do corpo político, visto que, além de lhe dar vida e movimento, o capacitava a exercer as suas funções essenciais. Por isso, garantir receita dentro dos recursos da comunidade seria inerente a qualquer Constituição. Caso contrário, “[...] sem essa condição indispensável, de duas uma: ou o povo há de ficar sujeito a uma depredação contínua, por falta de meio apropriado para ocorrer às necessidades públicas, ou o governo há de cair em atrofia, seguida de morte pronta”.⁸⁰

Essa preocupação em libertar o poder central da dependência dos Estados emergiu nos países que introduziram o sistema mediante o federalismo por aglutinação, como nos Estados Unidos. No entanto, isso também concerne à Federação originada por meio da segregação – caso brasileiro –, porquanto ao deslocar o poder para as periferias, deve fazê-lo em companhia de lastro financeiro capaz de torná-las autônomas.⁸¹

⁸⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003. Tomo I. p. 183.

⁸¹ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. *Op. cit.* p. 12.

Para equipar os entes periféricos de autonomia financeira, busca-se na técnica da discriminação de rendas tributárias o meio para equilibrar os diversos entes participantes da aliança. Pode-se perceber, a partir da questão nas diversas Constituições Federativas acima elucidadas, que essa discriminação de rendas está condicionada direta ou indiretamente à realidade política vigente à época. Dessa forma, a evolução dessa distribuição do ônus tributário nas diversas entidades que compõem a Federação brasileira, realizada pelas distintas Constituições, decorreu da orientação política de cada época, sobretudo quanto à inter-relação dos órgãos federados e suas respectivas autonomias, que as repartições de rendas buscavam lastrear.⁸²

Antes de focar especificamente a discriminação de rendas tributárias municipais no atual texto constitucional, deve-se compreender o significado de discriminação que se adota para o presente trabalho. Para entender essa técnica de distribuição da riqueza da nação mediante a outorga de competências tributárias perante os entes federados brasileiros, impende introduzir a valiosa classificação desenvolvida por Antônio Roberto Sampaio Dória.

Segundo esse autor, para a boa compreensão do tema é imprescindível a análise do aspecto técnico dessa discriminação. Classifica-a, assim, em dois grandes tipos, a saber: a) discriminação de rendas pela fonte, que pode ser privativa, residual ou comum; e b) discriminação de rendas pelo produto, que pode ocorrer mediante a participação na arrecadação ou pela participação em fundos. O primeiro caso constitui uma forma originária de discriminação, pois o ente que é titular do tributo efetua a arrecadação e se apropria do resultado. Pode ser comum, quando todos os entes a exercem indistintamente; privativa, quando somente o ente pode instituir o tributo; e residual, quando pode inovar, instituindo novos tipos de tributos não discriminados na Constituição. O segundo é chamado de derivado, porque o ente beneficiado não é titular da competência para instituir o tributo, mas participa do produto de sua arrecadação. Via de regra, a discriminação pela fonte garante maior grau de autonomia do que este segundo tipo. Vale dizer, no entanto, que não se pode afirmar que a discriminação pelo produto seja incompatível com a autonomia financeira. Ressalta-se ainda a existência de participação não vinculada, a qual é motivada pela solidariedade federativa, que serve para financiar projetos específicos ou socorrer entes vítimas de alguma calamidade. Normalmente assumem a forma de auxílios e subvenções. O autor explicita o necessário controle na aplicação desses recursos, a fim de evitar o desvirtuamento da medida.⁸³

⁸² *Ibidem*. p. 18.

⁸³ DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. *Op. cit.* p. 21-22.

Para este tema importa expor melhor a *discriminação pelo produto*, a qual ocorre pela *participação na arrecadação*; conhecida como *share taxes*, pode ser transferido pelo próprio titular do tributo ou apropriado pelo beneficiário, quando este participa na tarefa arrecadatória. Já a *participação em fundos* está vinculada a diretrizes prescritas em norma jurídica e geralmente se baseia no grau de desenvolvimento econômico, na população, na superfície e no nível de receitas. Essa técnica é escolhida para distribuir as rendas geograficamente, com o intuito de carregá-las de locais mais desenvolvidos para os mais necessitados.⁸⁴

A partir da discriminação das rendas surge a atribuição ou poder de o ente impor tributos, ou seja, emerge a competência tributária. Assim, na Federação brasileira, como estado descentralizado de poder, a discriminação de rendas e a consequente distribuição das competências tributárias foram direcionadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Isso quer dizer que a Constituição de 1988 conferiu poderes tributários para essas quatro esferas políticas e, por isso, elas podem exercer tais nos limites de suas competências.⁸⁵

A Constituição Federativa de 1988, no que concerne à discriminação de rendas municipais, determinou a competência comum (taxas e contribuições); a competência privativa (impostos – IPTU; ITBI – Imposto sobre a Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis; ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; e, Contribuições cobradas de seus servidores); e, mais recentemente, por meio da Emenda Constitucional n.º 39, de 2002, conferiu ao Município e ao Distrito Federal a competência para instituir a COSIP – contribuição para a iluminação pública. A competência, assim, confere ao titular a plena iniciativa legislativa para instituir o tributo prescrito constitucionalmente. Com a vigente Carta Magna, os Estados não podem limitar o poder tributário dos Municípios, visto que as limitações estão enumeradas no próprio texto constitucional, que lhes ampliou a autonomia. Isso quer dizer que a Carta Magna conferiu ao Município “[...] capacidade para decretar e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.”⁸⁶

Importante esclarecer que a prerrogativa do Município em relação ao gozo de sua competência legislativa plena se refere ao direito de que, à exceção das limitações constitucionalmente determinadas e de leis complementares pertinentes, os tributos

⁸⁴ *Ibidem* p. 21.

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 38-39.

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988**. *Op. cit.* p. 39.

municipais são originadas por meio de leis municipais, compreendidos em leis (propriamente ditas), decretos e normas complementares. As leis (em sentido amplo), tributos e relações a eles pertinentes são instituídos e disciplinados, tais como alíquotas, período e forma de pagamento, competência administrativa etc. Todos esses diplomas legais devem observância à Constituição, ao Código Tributário Nacional e às demais leis que regulam a matéria.⁸⁷

Vale observar ainda que no seu texto original, a Constituição de 1988 trouxe no bojo do inciso III do artigo 156 a competência municipal para instituir o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos à exceção do óleo diesel – IVVC. Esse tributo tinha por sujeito passivo aquele que realizava a venda a varejo, possuía alíquota máxima de 3% (§ 4º, inciso I do artigo 156) e por base de cálculo o preço da venda a varejo, tendo como critério espacial o perímetro municipal. Ocorre que a instituição desse tributo não afastava a competência do Estado para instituir o imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS. E como não poderia haver venda sem circulação de mercadoria, acabava por adentrar no fato gerador do imposto estadual, causando o fenômeno tributário da bitributação. Posteriormente, a Emenda Constitucional n.º 3, de 1993, modificou a redação do referido inciso, estabelecendo a redação atual, na qual consta a competência para o ente municipal instituir o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.⁸⁸

Por isso, é importante observar que em sua configuração inaugural, a Constituição Federativa de 1988 estabeleceu quanto à competência tributária municipal,

[...] além das taxas e contribuições de melhoria, os seguintes impostos: a) sobre a propriedade predial e territorial urbana; b) transmissão intervivos, 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 à sua aquisição; c) *vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel*; e d) serviços de qualquer natureza, salvo os da competência estadual.⁸⁹

Além da competência tributária para instituir seus próprios tributos, a Constituição de 1988 também estabeleceu outras fontes de rendas para abastecer os cofres da municipalidade. A atual Carta Magna, portanto, demonstra seguir orientação típica do federalismo de cooperação, o qual, como exposto acima, iniciou-se na Constituição de 1934,

⁸⁷ *Ibidem* p. 40.

⁸⁸ LEITE JÚNIOR, Orlando. **A regra matriz do IVVC: sua textualidade**. São Paulo: Gonçalves, 1993. p. 98-99.

⁸⁹ ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal...** *Op. cit.* p. 35. (grifo nosso).

sendo aprimorado por meio da Emenda n.º 18, de 1965, mediante a cooperação financeira entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dessa forma, a discriminação de rendas pelo produto da arrecadação para os Municípios na atualidade consiste no direito em perceber de forma *direta*: a) dos Estados: 50% da arrecadação do IPVA licenciado em seus territórios; e 25% da arrecadação do ICMS, conforme artigo 187, III e IV; b) da União: 100% da arrecadação do IR sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias ou fundações; 50% da arrecadação do ITR, ou 100% caso seja a municipalidade o ente arrecadador; 70% sobre o IOF-ouro para o Município de origem. Perceberá de forma *indireta*: distribuição de receita por meio do Fundo de Participação do Município – FPM, no qual contém vinte e dois inteiros e cinco décimos da arrecadação do IR realizada pela União. Ademais, participará do produto da arrecadação do Estado-membro no percentual de 25% sobre o repasse do IPI e de 25% sobre o repasse da CIDE.

As receitas municipais são aferidas mediante a instituição e a arrecadação dos tributos de sua competência, das transferências provenientes de sua participação em receita de tributo de outro ente (direta ou indiretamente – através de fundo), das rendas derivadas da exploração econômica de seus próprios bens e financiamentos, bem como de empréstimos, auxílios e doações (realizadas voluntariamente pelos demais entes).⁹⁰

A autonomia financeira municipal ganhou destaque na Constituição vigente, não só assegurada mediante a utilização do federalismo de cooperação, por meio das transferências de rendas tributárias às municipalidades, mas munindo o poder de instituir os seus próprios tributos.

Percebe-se que, inobstante o alargamento das bases tributárias municipais na Constituição de 1988, há uma inexpressiva participação na arrecadação dos tributos municipais em relação ao total de receitas tributárias arrecadadas.

Isso pode ser visualizado na tabela abaixo, elaborada a partir da análise dos dados disponibilizados pelo Ministério da Fazenda acerca da carga tributária brasileira:

Tabela 1

Percentual arrecadado por cada ente federado (tributos próprios) x Ano (valores expressos em %)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de arrecadação de todos os tributos sobre o PIB (%)	33,80	33,58	33,56	35,31	35,85	35,95	33,47

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988**. *Op. cit.* p. 50-51.

União	69,62	69,83	69,91	70,04	69,05	68,92	68,47
Estados-membros	25,79	25,59	25,23	24,44	25,16	25,29	25,35
Municípios	4,6	4,58	4,87	5,52	5,79	5,79	6,19

Fonte: Dados do Ministério da Fazenda

Percebe-se, por meio da tabela, que entre os anos de 2008 a 2014⁹¹ que a arrecadação tributária total se manteve com pouca variação. Ademais, houve um aumento no percentual de participação da arrecadação própria municipal, entretanto essa ainda se apresenta de modo muito incipiente em relação ao percentual dos demais entes. Há de se considerar que 1,59% é um aumento considerável em sete anos. Esse aporte se explica por causa do aumento na arrecadação do ISS e do IPTU. Em relação à União, observa-se que é o ente com maior percentual na arrecadação do País, seguido dos Estados.

Assim, a partir dessa realidade, pode-se apontar duas questões fundamentais para o cenário fiscal-federativo que afeta diretamente as finanças municipais. O primeiro é que na conjuntura atual, apesar das normas de discriminação das rendas tributárias, os Municípios não contribuem expressivamente na arrecadação tributária da Federação. E, em seguida, constata-se que há uma centralização de receitas tributárias perante a União, quando participa com uma fatia muito maior do que a participação dos demais entes federados. Por isso, nos próximos capítulos, tratar-se-á mais detidamente sobre a realidade financeira municipal em face dessas duas questões fundamentais do Federação brasileira.

⁹¹ Analisou-se todos os relatórios disponibilizados pelo Ministério da Fazenda acerca da Carga Tributária no Brasil de cada ano, a partir de 2008 até 2014. Podem ser acessados no endereço eletrônico: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>

3 AUTONOMIA MUNICIPAL E O PROBLEMA DA CENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

3.1 Desequilíbrios federativos na descentralização de tarefas em face da centralização de receitas tributárias

A tributação é uma atividade inerente ao próprio Estado. Isso se deve ao fato de o tributo permitir a retirada de parte da riqueza dos membros da comunidade, a fim de servir como subsídio à consecução do bem comum, o que torna a atividade arrecadatória o princípio de todo Estado, apesar de muitas vezes ter sido utilizada como um instrumento de dominação política em certos territórios. Por isso mesmo, bem observa Thomas Piketty que as grandes revoluções eclodiram por causa dos tributos, a exemplo: a) do Antigo Regime, em que a burguesia exigia o fim dos privilégios fiscais da monarquia e da nobreza; b) da Revolução dos Estados Unidos, em que os cidadãos queriam constituir seus próprios tributos, o que deu ensejo ao lema “*No taxation without representation*”.⁹²

Contrário à ideia de dominação e arbitrariedade no estabelecimento dos tributos, o Direito Tributário consiste em um microsistema jurídico prescriptor de limites ao poder de tributar. Essa ideia prima pelo equilíbrio entre arrecadação isonômica – aquela que não retira nada mais do que é devido pelo contribuinte – e o abastecimento dos cofres públicos, cujo intuito deve ser a efetivação dos direitos de cidadania, contemporaneamente preconizados pelo Estado Democrático de Direito.⁹³

O abastecimento dos cofres públicos é fundamental para o exercício da soberania e da autonomia dos entes federados. Para isso, basta observar as relações interestatais nos âmbitos internacional e interno. Internacionalmente, percebe-se que somente um aparato institucional será capaz de firmar o Estado-nacional diante dos demais. Internamente, sobretudo em um contexto federal, a questão está diretamente ligada à autonomia dos entes e ao cumprimento de suas tarefas constitucionais. A escolha do constituinte originário em atribuir à municipalidade o *status* de pessoa política de direito público interno ampliou a complexidade da questão financeira no sistema federativo, visto que isso implica o reconhecimento e a garantia de autonomia para milhares de entes federados municipais, além dos já existentes 26 Estados-membros, Distrito Federal e União. Isso resulta no aumento da

⁹² PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 480.

⁹³ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 49-50.

complexidade da efetividade da autonomia, que, por sua vez, somente se concretiza mediante a real oferta de recursos materiais.⁹⁴

Nesse mesmo sentido, defende Hugo de Brito Machado Segundo, a respeito da autonomia financeira dos entes federados, que “[...] seria meramente ornamental o dispositivo da Constituição que outorgasse as mais extensas competências a um ente federado, se não dotasse esse mesmo ente de condições financeiras de exercer essa autonomia”.⁹⁵

O termo autonomia, aqui investigado, não é monossêmico. Carrega consigo outras significações. Segundo Giovanni Corralo, diferentemente do sentido de liberdade absoluta, a autonomia federativa de cada ente, instituída no Estado Democrático, está limitada no próprio sistema constitucional, a exemplo dos artigos 18, 29 e 30 da Constituição Federal de 1988, que tratam da organização político-administrativa dos Municípios. Mesmo sob a ótica limitada, a autonomia consubstancia-se em uma das prerrogativas outorgadas constitucionalmente a todas as esferas estatais componentes do laço federativo. A análise dessa prerrogativa geralmente é realizada de forma tríplice, que divide a autonomia em administrativa, política e financeira. Adota-se, no entanto, a concepção do autor suscitado, o qual subdivide a autonomia em cinco vertentes – administrativa, política, auto-organizatória, legislativa e financeira.⁹⁶ A autonomia administrativa consiste no poder de exercer as atividades administrativas locais, como os serviços públicos e a polícia administrativa; a auto-

organizatória consiste no poder de elaboração da Constituição municipal (a chamada Lei Orgânica); a autonomia política refere-se à eleição e à possibilidade de cassação dos próprios agentes políticos municipais – prefeito, vice-prefeito e vereador; a autonomia legislativa denota a elaboração do próprio sistema normativo, cuja Lei Orgânica assume a centralidade do microsistema federal municipal; e a autonomia financeira relaciona-se com as receitas públicas municipais oriundas do próprio Município e dos repasses obrigatórios e voluntários de outros entes federados.⁹⁷

A autonomia financeira é garantida em grande medida pela discriminação de rendas tributárias, que na federação ocorre mediante a distribuição de competências tributárias e por meio da partilha das receitas tributárias. É importante observar que em uma Federação como o

⁹⁴ *Ibidem* p. 50.

⁹⁵ *Ibidem* p. 50-51.

⁹⁶ CORRALO, Giovanni da Silva. **Município** – autonomia na Federação Brasileira. *Op. cit.* p. 168-171.

⁹⁷ CORRALO, Giovanni da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano: competências constitucionais *versus* recursos financeiros. In: CIARLINI, Alvaro Luis de A. S.; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (Org.). **Pacto Federativo**. Brasília: IDP, 2014. p. 36-37.

Brasil, os entes periféricos nem sempre conseguem alcançar a autonomia financeira apenas com a discriminação das rendas, pois nos entes mais pobres, mesmo com o pleno exercício dessas competências, essa autonomia não seria alcançada. Isso é ocasionado pela má distribuição da riqueza da nação, que está concentrada em apenas alguns Estados e em algumas metrópoles. Tal situação inviabiliza a ocorrência da hipótese de incidência tributária ou, ainda que ocorra, o seu resultado é economicamente inexpressivo. Esse panorama agrava-se mais ainda na perspectiva municipal. A distribuição da receita derivada busca equalizar as disparidades socioeconômicas presentes em uma sociedade extremamente desigual, apontando a escolha do legislador originário pelo federalismo fiscal cooperativo.⁹⁸

No plano teórico, a partir do exercício das competências tributárias próprias, as pessoas políticas se tornariam financeiramente autônomas. Com a efetivação desse ideal, esses entes não estariam sujeitos às contingências políticas que envolvem o exercício da competência do titular do tributo. Essa constatação fica mais patente quando se observa que apesar da existência do direito ao repasse de receita derivada, a competência do tributo não é modificada. Ao contrário, ela é protegida pelo Código Tributário Nacional (artigo 6º). Desse modo, o ente competente possui o direito ao exercício pleno da atividade tributária, tanto para instituir quanto para isentar os tributos.⁹⁹ Assim, mesmo que haja a previsão de repartição de receitas tributárias, a competência tributária continua sendo aquela equivalente ao verso e ao averso de uma medalha.¹⁰⁰ Isso pode provocar muita insegurança ao ente que participa da partilha da receita, sobretudo se aquele ente depende dela para cumprir suas muitas tarefas constitucionais e, por causa de uma exoneração, obtém uma drástica redução nos valores da partilha.

Esse aspecto da competência tributária dos tributos sujeitos à regra de repartição de receita, de modo nenhum intenciona propor a modificação do artigo que garante a imutabilidade da competência nos casos de tributos submetidos à partilha em sua arrecadação (art. 6º do CTN). Possui apenas a intenção de indicar a situação de fragilidade do ente menor, que fica adstrito ao exercício da competência do ente titular do direito, sobretudo quando esse exercício implicar a exoneração dos tributos. Atinar para isso é importante para que se perceba quão frágil é o sistema de distribuição num contexto socioeconômico de extrema desigualdade, porquanto a dependência de recursos transferidos pode inviabilizar o pleno funcionamento do ente afetado pelo exercício da competência do titular do tributo. Isso é uma

⁹⁸ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo...** p. 52-53.

⁹⁹ BALEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 77-79.

¹⁰⁰ BORGES, José Souto Maior. **Teoria Geral da Isenção Tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 31.

grande problemática que precisa ser enfrentada com muita seriedade pela Federação brasileira, em que as partes pactuantes são bastante díspares no tocante ao desenvolvimento econômico-social.

Apesar dessa contradição legislativa, a preservação das finanças municipais poderia prevalecer mediante o embate político entre entes federativos no Congresso Nacional, tendo em vista que a conduta esperada dos representantes dos Estados-membros seria, no mínimo, que exercessem o poder de veto em relação às tentativas de que a União cause perdas de competências e, sobretudo, de receitas. Isso beneficiaria diretamente as municipalidades, pois os mesmos tributos formam o FPE e o FPM. Ocorre que, conforme Marta Arretche, a baixa coesão das arenas estaduais no Congresso Nacional permite que leis, ou até mesmo emendas constitucionais, sejam aprovadas sem muitos embaraços, pois os parlamentares são mais fiéis ao que ordena o partido, naquele momento, do que aos governos subnacionais.¹⁰¹

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB propugnou pela descentralização federativa. Nos anos 1990 eram perceptíveis as práticas descentralizadoras decorrentes dos dispositivos constitucionais. A partir dos anos 1994, no entanto, o modelo descentralizador foi sendo cada vez mais abandonado, ganhando destaque a centralização, sobretudo no aspecto fiscal.¹⁰²

Outro ponto muito importante a se considerar é o de que, embora a Constituição de 1988 tenha tornado os entes autônomos, sobretudo quanto à repartição da discriminação de rendas tributárias e de receitas, isso significou perdas consideráveis de rendas à União. Razão pela qual o ente central efetuou, em todos os governos pós-88, medidas para centralizar receitas tributárias, o que representou consideráveis perdas às unidades subnacionais.¹⁰³

A partir desse panorama, percebe-se que a adoção do modelo de Estado Federal pela atual Carta Magna não poupa o trabalho de analisar detidamente o federalismo brasileiro, principalmente quanto ao específico aspecto da concentração de receitas perante os entes maiores e economicamente desenvolvidos, em detrimento da maioria dos entes menores e mais pobres. O tema da descentralização na CRFB ainda é um tema inexplorado, principalmente no tocante ao federalismo fiscal.

¹⁰¹ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. p. 25

¹⁰² MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação**: governos estaduais na antessala da Federação. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

¹⁰³ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. p. 25

O primeiro ponto a ser destacado para melhor analisar esse aspecto do federalismo refere-se à peculiar elevação da municipalidade à condição de ente federado. A doutrina minoritária diverge, considerando o Município apenas como possuidor de autonomia administrativa.

Entende-se, no entanto, que a discussão acerca do pertencimento do Município no pacto federativo não seria a fundamentalidade do problema. A questão gira, em sua essência, sobre a melhoria das capacidades política e administrativa da municipalidade, que, como visto, são meramente ornamentais, sem a devida provisão de recursos materiais. Esse ponto não se aplica somente ao Município, mas a todos os demais entes federativos.¹⁰⁴

Importante esclarecer que se compreende o Município como juridicamente autônomo diante da Federação, na condição de ente de terceiro grau. Essa compreensão baseia-se em alguns pressupostos que se acham no tratamento desse ente federado. O primeiro pressuposto concerne à previsão constitucional de que aquele é um dos entes integrantes do laço federativo (art. 3º), o que impossibilita a sua secessão (no sentido de desmembrar-se do País, restando apenas a divisão para formar outros entes de mesmo grau). A CRFB não impõe hierarquia entre os entes, de modo que a municipalidade deve ser vista em uma posição de isonomia em relação aos demais entes. Outro pressuposto necessário se refere à estatalidade no âmbito municipal, que significa a capacidade política de influir nas decisões do Estado Federal como um todo.¹⁰⁵

Importa justificar o que se considera como estatalidade no plano municipal; sobre isso, importa realizar algumas digressões. Essas se referem claramente ao plano jurídico da representatividade dos entes municipais nas decisões federais, o que é perceptível quando se observa a composição do Congresso Nacional, em cujo formato não há nenhum representante direto dos entes municipais. Esse fato, *a priori*, retiraria a característica da estatalidade. No entanto, entende-se que a ausência de composição direta, *a priori*, não retiraria a representatividade dos entes municipais, visto que aquela seria exercida indiretamente mediante representação do Senado e dos deputados federais do respectivo Estado-membro de que as municipalidades fazem parte. Ou ainda, diretamente, mediante reivindicações legítimas perante o Congresso Nacional. Ademais, os Municípios brasileiros são organizados em associações estaduais – a exemplo da Associação dos Municípios de Alagoas – AMA – e por meio da Confederação Nacional dos Municípios. Essas organizações exercem influência nas decisões do Congresso Nacional.

¹⁰⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. *Op. cit.* p. 146.

¹⁰⁵ *Ibidem* p. 146.

Cabe ressaltar que a participação na atividade política em um modelo democrático não somente é exercida mediante a representação política direta. Nesse sentido, a CRFB prescreve que o povo exerce o poder mediante representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição (parágrafo único do art. 1º). Desse modo, os representantes dos municípios podem representá-los perante o Congresso Nacional, realizando as reivindicações que couber, dentro dos limites da legalidade. Foi com base nessa premissa e nas diversas perdas causadas pela aprovação de medidas onerosas pelo Congresso Nacional que a partir de 1988, a CNM passou a realizar a Marcha de Prefeitos à Brasília pela busca de direitos. Entretanto, a precariedade dessas representações não garante vantagens aos municípios. Essas associações terminam servindo como forma de pressionar os congressistas a aprovarem medidas em seu favor, tais como verdadeiros lobistas.

No plano estadual, servem como exemplo as diversas reivindicações da Associação de Municípios de Maceió, elaborada para que os representantes do Estado de Alagoas no Congresso Nacional propusessem a aprovação de projetos normativos a fim de resolver a crise financeira que agrava as finanças municipais alagoanas. A pressão exercida pela Confederação Nacional dos Municípios realizou ganhos para os Municípios: aprovação da Contribuição de Iluminação Pública – COSIP, aumento da base de incidência da base tributária municipal do ISS, aumento do percentual de partilha etc. A ausência de previsão normativa que permita a representação direta no Congresso Nacional indica um problema no sistema federal.

A discussão teórica acerca de a municipalidade compor o pacto federativo não parece ser a questão central do problema, senão a de conferir a essa estrutura a efetiva autonomia concedida pela Constituição. Afinal, a autonomia dos entes é base da teoria federalista. Nesse ponto, a CRFB conferiu às municipalidades diversas prerrogativas que apenas eram concedidas mediante ato discricionário dos governos estaduais, o que confere a maior diferença em relação às Cartas Federativas anteriores. Pressuposto do Estado Federal, a autonomia dos entes visa torná-los independentes, preservando o interesse em permanecer na unidade. Essa ideia pode ser mais bem visualizada nas Federações originadas mediante a aglutinação, tal como os Estados Unidos. No entanto, não se pode esquecer que na história brasileira sempre houve movimentos separatistas que buscavam por autonomia.

A autonomia na organização estatal também se acha presente nos Estados Unitários. Entretanto, gozará de um significado distinto do desenvolvido no sistema federal porque

constitui uma garantia constitucional, e não mera atribuição discricionária do ente mais central.

No Brasil, a elevação do Município como membro do pacto federativo, como já explicitado no primeiro capítulo, foi resultado de um longo processo histórico que remete à época colonial. Isso é um grande indício de que esta organização estatal já faz parte do modo de distribuição do poder no extenso território brasileiro. A extensão territorial brasileira foi um dos motivos pelos quais Pinto Ferreira defendia a existência de uma “vocaç o hist rica do Brasil para o federalismo”. Nas palavras do constitucionalista pernambucano:

O Brasil pelas suas pr prias condi es geogr ficas tem uma voca o hist rica para o federalismo. Pa s de uma verdadeira imensid o territorial,   sem d vida alguma uma na o continental. A diversidade de suas condi es naturais obriga naturalmente a uma descentraliza o, que est  na base do regime federativo.¹⁰⁶

A autonomia, no entanto, n o se op e   unidade, mas   centraliza o arbitr ria do poder. Descentraliza o e autonomia s o visualizadas na Federa o n o somente como objeto passivo (garantia de autonomia), sen o como sujeito de forma o desta unidade (efetiva participa o perante a unidade federal).¹⁰⁷

Sobre esse processo de participa o dos entes federados na decis o da unidade como um todo, traz-se para a discuss o a ideia de Carl Friedrich, citada por Gilberto Bercovici, que considera o federalismo como um processo (*federalizing process*). A base dessa teoria consiste na tese de que a Constitui o r gida seja capaz de garantir as autonomias estatais numa federa o. No Brasil, esse processo de federaliza o possui fundamentos bastante olig rquicos, pois as elites pretendiam a participa o do poder para fins pr prios com forte cunho patrimonialista. A Constitui o de 1988, por m, possibilitou a renova o dessas estruturas por meio da coopera o federativa e na busca por supera o das desigualdades regionais.¹⁰⁸

A import ncia do federalismo cooperativo para a efetividade do Estado Social   tamanha que Gilberto Bercovici o considera a orienta o estatal adequada   concre o dos anseios do ide rio do Estado Social:

Em um Estado intervencionista e voltado para a implementa o de pol ticas p blicas, as esferas subnacionais n o t m mais como analisar e decidir, originariamente, sobre in meros setores da atua o estatal, que necessitam

¹⁰⁶ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. *Op. cit.* p. 265.

¹⁰⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constitui o**. *Op. cit.* p. 148.

¹⁰⁸ *Ibidem.* p. 149.

de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico-sociais, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição com o Estado federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social.¹⁰⁹

O objetivo desta configuração federalista é buscar a cooperação entre a União e os demais entes federados, na qual haja o equilíbrio entre a descentralização e o desenvolvimento econômico nacional integrado. Em termos fiscais, a cooperação se vislumbra na sua perspectiva financeira, em que os entes realizam políticas públicas conjuntamente, por meio de compensações das desigualdades regionais. A cooperação financeira pressupõe uma responsabilidade conjunta dos entes envolvidos na realização de políticas públicas comuns e tem por fim “[...] a execução uniforme e adequada dos serviços públicos equivalentes em toda a Federação, de acordo com os princípios da solidariedade e da igualação das condições sociais de vida.”¹¹⁰

Esse seria uma das explicações sobre a concentração de poderes na União, que deverá legislar sobre assuntos de interesse das unidades subnacionais. Percebe-se um protagonismo da União na elaboração das políticas públicas e das regras gerais, conferido pelo texto constitucional de 1988. É um papel de *policy making* dos entes subnacionais, que recebem a incumbência constitucional de cumprir as ordens do ente central, com a atribuição de diversas tarefas. Daí a descentralização na execução de encargos sociais, previamente elaborados pelo ente central, descentralização esta que não pode ser compreendida como aquela que garante irrestrita liberdade para os entes federados.

A estratégia federativa adotada constitucionalmente, de concentrar as decisões no ente central e descentralizar a sua execução a todos os entes, com o intuito de uniformizar a distribuição dos serviços públicos no vasto território, não parece, de início, contraditória com o objetivo de garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros.

Claro que essa análise despreza o debate sobre a autonomia no seu sentido político, em que os entes federados assumiriam plena liberdade para elaborar e executar as competências conferidas pela Constituição e regulamentadas na sua legislação interna. Isso porque, para fins deste trabalho, considera-se que o objetivo maior da Federação brasileira é o cumprimento dos direitos preconizados constitucionalmente. Avalia-se, então, quais são as características desse modelo de federalismo adotado no Brasil, sob o enfoque do federalismo

¹⁰⁹ *Ibidem.* p. 156.

¹¹⁰ *Ibidem* p. 157.

fiscal, e se essas instituições são organizadas com o intuito de atingir os anseios do Estado Social.

Outro ponto de extrema relevância acerca do tema refere-se ao grau de desconfiança que a comunidade política possui em relação aos entes locais, diante do histórico patrimonialista e do mandonismo constatados nas localidades mais longínquas, em que cidades são dominadas por sobrenomes quase que *ad eternum*. A CRFB veio reestabelecer a democracia e coibir essas práticas, devolvendo o poder ao povo. A prática democrática invoca a valorização do poder local, pois é neste que as pessoas vivem, e necessitam da presença do Estado em sua comunidade.

Os cenários político e institucional do Estado brasileiro convivem com o embate entre as pessoas políticas subnacionais e o poder central em torno da repartição de recursos. Isso se deve ao modelo centralizador adotado pela União a partir de meados dos anos 1990, que recentralizou recursos fiscais e concentrou capacidades de iniciativa, desenho e execução de políticas públicas.¹¹¹

Importa tecer algumas considerações acerca de como essa tendência centralizadora se evidenciou no campo político e institucional, para, a partir disso, compreender como a modificação de orientação foi um dos elementos que agravaram a crise federativa, percebida com tanta força atualmente.

Para Marta Arretche, apesar de a CRFB ser interpretada como precursora de vasta descentralização política pela literatura, a partir da análise das medidas centralizadoras da União, percebe-se ao longo dos anos o amplo crescimento dos poderes conferidos ao governo central, muitas vezes em detrimento dos governos subnacionais. A autora observa que e alguns casos, essas perdas (de receitas) vão de encontro aos dispositivos constitucionais. No entanto, em outros casos, essas perdas (de competências) estão de acordo com as normas constitucionais, as quais concederam vastas competências privativas para que a União legislasse sobre interesses das unidades subnacionais.

Nesse sentido, a autora distingue entre a *policy-making* e a *policy-making decision*. Esta é a capacidade de elaborar as políticas públicas, e aquela é a capacidade de executar essas políticas. Essa distinção é importante porque, no federalismo brasileiro, evidencia-se um poder maior para a União elaborar as políticas públicas e descentralizar apenas a execução das políticas aos demais entes federados. Essa estratégia federativa adotada pelo constituinte pode

¹¹¹ MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação**: governos estaduais na antessala da federação. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 7.

se dever à desconfiança histórica em relação aos entes locais, quando estes ainda constituíam uma ameaça ao governo geral.

Por isso, é possível explicar essa avocação das competências essencialmente dos Estados-membros e Municípios pela União. Uma explicação plausível a esse modelo seria a tentativa do constituinte em manter uniforme o tratamento jurídico sobre servidores públicos, finanças públicas, organização urbana, entre outros temas. Assim, a descentralização se apresenta fortemente quanto aos encargos pré-elaborados pela União, conforme a própria CF/88. Para executar tais encargos, a descentralização de receitas tributárias foi a forma com que a CRFB garantiu a viabilidade de um sistema descentralizado, formado por três entes federativos.

Como já discorrido, a Carta Magna de 1988 preconizou a descentralização, notadamente no campo das competências, bem como no aspecto financeiro. Com isso, a nova Carta Política enfatizou bastante o cunho cooperativo de relacionamento entre os entes, na medida em que estabeleceu vasta gama de tarefas concorrentes e de repartição de receitas fiscais. Não obstante a existência da clara opção do constituinte originário em constituir um federalismo fiscal de cooperação, as medidas centralistas da União, observadas sobretudo no campo tributário, demonstraram um caminho reverso.

Isso pode ser verificado a partir de 1994 com o Plano Real, em que se percebe o esforço de o governo realizar o saneamento das contas públicas e estabilizar a macroeconomia. Essa postura exigiu a recentralização de fundos fiscais na órbita da União. O resultado disso foi a concentração de 20% de toda a arrecadação tributária na esfera federal, e também por meio da instituição de contribuições como a Contribuição Permanente sobre Movimentações Financeiras – CPMF (vigente até 2007); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE. Os Estados-membros e Municípios, ao contrário, perderam a participação nos Fundos de Participação, visto que as contribuições não exigem a partilha da arrecadação. Afora isso, surgiram novas legislações com vistas a conter a expansão de gastos e o endividamento dos governos subnacionais, a exemplo da Lei Camata – que estabelece limites para o gasto com o funcionalismo público – e, posteriormente, a Lei Responsabilidade Fiscal – que estabelece normas de gestão e responsabilidade no manuseio das finanças públicas.¹¹²

Nos anos 2000, a tendência centralizadora absorveu os motivos macroeconômicos dos anos anteriores e adicionou à questão uma nova roupagem, dessa vez, a montagem do

¹¹² MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação...** *Op. cit.* p. 8.

sistema de bem-estar brasileiro. Essa linha foi visivelmente notada por meio da descentralização das políticas públicas, as quais foram elaboradas pela União e direcionadas para que os entes subnacionais tão só as executassem. O tipo de descentralização perceptível nessa conduta aproxima-se muito mais de uma verticalização do que propriamente da cooperação entre entes simétricos – algo como uma imposição do poder central aos entes periféricos. Até certo ponto, essa centralização foi apoiada pelos governos subnacionais, sobretudo no período de pujança econômica. No entanto, a reclamação dos entes menores referia-se aos canais institucionais de articulação federativos, para que se tornassem protagonistas das políticas públicas, e não somente meros executores de políticas públicas.¹¹³

O federalismo cooperativo deve prever um papel de proeminência da União, promovendo a livre cooperação entre o ente central e as unidades federadas. Augusto Zimmermann defende que por causa da integração mais forte, o federalismo de cooperação pode exacerbar “[...] a subordinação das esferas estaduais aos desígnios da União excessivamente centralizadora de poderes.” No entanto, o autor alerta, que, apesar das críticas acerca desse modelo, deve-se distinguir o federalismo cooperativo autoritário do democrático. Enquanto este se funda no consentimento dos entes pactuantes, no autoritarismo a subordinação se dá devido à sujeição ao poder central.¹¹⁴

O freio motor dessa centralização típica do federalismo cooperativo é a sujeição da União à Constituição. Somente um Estado de Direito é capaz de arrefecer os ânimos centralistas típicos de um ente central incumbido de promover a descentralização das tarefas, das competências e das receitas. A CRFB, no tocante à questão da assimetria, demonstra, por meio da repartição de receitas, que entende a necessidade de equalizá-las para entes desiguais. A base constitucional pós-88 permite extrair meios para controlar o poder da União, chamando a atenção para a sua real tarefa: coordenar as relações intergovernamentais da Federação.

Na prática federativa brasileira, entretanto, a partir da crise financeira mundial de 2008, as medidas realizadas pela União só estreitaram negativamente os limites de relações federativas, por meio da diminuição da capacidade de investimento dos governos estaduais, da capacidade de endividamento, do aumento do movimento secessionista, do embate sobre a divisão dos *royalties* do petróleo, da queda do Fundo de Participação dos Estados e do consequente comprometimento do orçamento estadual. Esse quadro se agravou com a política

¹¹³ *Ibidem* p. 9.

¹¹⁴ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. *Op. cit.* p. 58.

extrafiscal, realizada pelo governo federal, de desonerar os tributos com o fito de conter a recessão econômica mundial no mercado interno.¹¹⁵

Não se pode esquecer que a Federação é considerada uma das estruturas capazes de fomentar um maior controle sobre as decisões governamentais, justamente porque é composta por uma coletividade de entes, do mais central ao mais periférico. Essa organização permite um grau de descentralização do poder político no território, aproximando o cidadão das decisões políticas.¹¹⁶

Conforme Fernando Abrucio, para equilibrar o federalismo, o qual é intrinsecamente conflitivo, deve-se utilizar a cooperação entre os entes federados a fim de conter a competitividade. A cooperação, no entanto, não se confunde com a verticalização, que mais tem a ver com subordinação do que com parceria, como muitas vezes ocorreu na realidade centralizadora dos Estados latino-americanos.¹¹⁷

Se se considera o federalismo como um processo, tal qual Friedrich, para o pacto federativo avançar com sustentabilidade é necessário que seja acompanhado de políticas de infraestrutura (urbanas, logísticas, de transportes, de saneamento), para as quais as finanças estaduais, tampouco as municipais, estão preparadas para cumprir essas demandas no cenário atual.¹¹⁸

A elevada dependência dos governos locais, estaduais e municipais em relação às transferências de rendas constitucionais e voluntárias do governo central, associada com o baixo nível de investimento público estadual, demonstra que o pacto federativo não produz o equilíbrio federativo vertical. Essa dependência torna os entes menores, sobretudo os municipais, reféns da autoridade central em relação aos recursos fiscais e às políticas públicas.

Esse distanciamento dos anseios veiculados pela Constituição Federativa de 1988, diploma que prescreveu normas para reestabelecer a democracia a partir das eleições diretas e da assunção dos Municípios como membros da Federação, ensejou maior participação política dos governos subnacionais e, conseqüentemente, previu um maior direcionamento de recursos tributários para efetivar tal anseio. Cabe esclarecer que:

No Brasil, o sistema de partilha de recursos fiscais opera fundamentalmente com dois grupos de transferências a governos subnacionais: as constitucionais e as voluntárias. No primeiro caso, definidos legalmente, tais recursos são livremente transferidos para estados e municípios e servem

¹¹⁵ *Ibidem* p. 10-11.

¹¹⁶ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 159.

¹¹⁷ MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação...** *Op. cit.* p. 12.

¹¹⁸ *Ibidem* p. 13.

como importante elemento de redistribuição regional de recursos. No segundo caso, tais recursos são transferidos a governos subnacionais mediante aplicação condicionada a propósitos definidos centralmente pela União, em geral, por meio da celebração de convênios.¹¹⁹

A postura assumida pela União, ao invés de ser aquela prescrita pela Carta Política de 1988, que prevê a coordenação do ente central – inerente ao federalismo cooperativo democrático – na busca pelo desenvolvimento de todos os entes, vai na contramão dessa direção. Nessa, conforme o ensino de Marta Arretche, a União retém a capacidade de decidir politicamente sobre as políticas públicas nacionais, *policy decision making*, destinando para os entes menores apenas as *policy making*, que consistem em realizar o que foi decidido pelo órgão central.¹²⁰

Mesmo com essa avocação de elaborar algumas políticas públicas – que fica, a rigor, à discricionariedade da União –, o Município possui bastantes tarefas previstas constitucionalmente (planejamento urbano, saneamento, saúde e educação básicas, transporte, polícia local). A dependência de recursos de esferas de governos mais centrais enseja instabilidade quanto à execução dessas tarefas, comprometendo o orçamento municipal. Atualmente, além da centralização de receitas perante a União, a guerra fiscal também opera em sentido contrário ao ideário cooperativo ínsito na Constituição vigente.

Essa descaracterização da cooperação limita ou tolhe as potencialidades do sistema federativo, impedindo-o de desenvolver as principais benesses que a descentralização de competências pode proporcionar. A divisão de tarefas estatais, o atendimento às peculiaridades locais e a proximidade da representação política são completamente desprezadas quando a Federação não garante a autonomia dos entes menores. As finanças públicas são um dos maiores aferidores desse aviltamento das capacidades federativas. Compreender a problemática da centralização de receita perante a União é ponto de partida a fim de buscar soluções para a crise federativa que se estabeleceu no pós-88.

O federalismo fiscal cooperativo é a base para equalizar as desigualdades de uma realidade de extrema desigualdade socioeconômica, tal como a nacional. A equidade no desenvolvimento dos entes federativos é a busca do Estado Federal e ideal da sociedade democrática brasileira. Ao debater o pacto federativo brasileiro, não é possível ignorar a dimensão do problema federativo que reside na falta de autonomia financeira municipal.

¹¹⁹ *Ibidem* p. 14.

¹²⁰ *Ibidem* p. 14.

Nesse espeque, tratar-se-á da situação de dependência dos entes menores em relação ao sistema de partilha de receitas tributárias.

3.2 Dependência das municipalidades em relação às transferências de receitas tributárias

Como visto alhures, a organização municipal brasileira não é uma inovação da atual ordem constitucional, tampouco do sistema federativo. Há tempos que o Município se constitui numa peça de singular importância no Estado moderno, motivo pelo qual os Estados têm aperfeiçoado o regime democrático por meio do aprimoramento das instituições municipalistas. Muito associada à liberdade, a municipalidade reveste-se de uma aura democrática, pois é capaz de habituar o cidadão ao culto da democracia, desde que, como suscitado acima, goze de autonomia no seu sentido pleno.¹²¹

A construção da comuna foi resultado da luta contra a centralização do poder, fenômeno observado no Brasil, e já detalhado no primeiro capítulo, mas também pode ser percebido em diversas épocas e sociedades, como, por exemplo, no desenvolvimento do municipalismo na Inglaterra, que se prestou a desbancar o poder feudal imperante na sociedade inglesa, conferindo ampliação às liberdades públicas e privadas. No Brasil, as raízes do municipalismo estão atreladas à estrutura estatal ibérica que se instalou no País com a adoção do governo-geral português em 1549, quando se estabeleceu o regime municipal.¹²²

Como já visto no primeiro capítulo, a partir da instituição do federalismo no Brasil (1891), a autonomia local foi uma constante reivindicação do Município, mas sempre oscilou de acordo com o grau de democratização adotado. A constatação dessa oscilação sob o ponto de vista da autonomia financeira pode ser observada nas distintas Cartas Federativas, porquanto, apesar de o Estado Federal ter sido instituído com a Carta de 1891 – da qual se esperava maior descentralização –, somente na Constituição de 1934 observa-se o alargamento das competências tributárias municipais e a introdução de um federalismo eminentemente cooperativo. As Constituições posteriores tolheram a autonomia municipal, pois somente a Magna Carta de 1988 realizou “uma autêntica revolução municipalista”.¹²³

Assim, na vigente Constituição, o Município alcançou o grau máximo de autonomia: o de ente federativo. Com isso, o novo ente passou a ser peça estrutural do regime federativo. Isso é facilmente constatado por meio da leitura de diversos dispositivos constitucionais, que

¹²¹ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 299.

¹²² FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. *Op. cit.* p. 301.

¹²³ *Ibidem* p. 302.

indicam o grande relevo atribuído à municipalidade, como a outorga de competências tributárias, o direito à participação da receita tributária da União e dos Estados-membros, o direito de dispor sobre a política urbana, além da recepção de competências privativas, comuns e concorrentes. Ademais, a Lei Fundamental de 1988 estatuiu o amplo poder municipal para agir em torno de assuntos de interesse local, conceito bastante impreciso, “[...] pois o interesse local se reflete sobre os interesses regionais ou nacionais, visto que o benefício acarretado a uma parte do todo melhora o próprio todo. Os interesses locais são os que dizem respeito às necessidades imediatas do Município, tendo influência sobre as necessidades gerais.”¹²⁴

Com a promulgação da nova Carta Política ressurgiu um movimento descentralizador que realocou competências legislativas e administrativas, para o que estabeleceu os meios necessários ao pleno exercício das novas atribuições. A partir dessa preocupação em prover os entes periféricos destinatários das atribuições de fontes suficientes, o legislador ressaltou claramente o aspecto financeiro da autonomia.¹²⁵

O Sistema Tributário instituído na Magna Carta de 1988 prescreveu “[...] os tributos num rol de *competências impositivas privativas, comuns e residuais*, arranjando-se dentre as esferas governamentais de forma pormenorizada, com referência expressa e vinculativa às espécies e subespécies tributárias, estas também já definidas, na própria Constituição, em seus contornos mais externos.”¹²⁶

Dessa forma, houve a repartição do poder tributário entre os entes federativos, conferindo-lhes competência impositiva privativa no tocante aos impostos e estipulando competência impositiva comum quanto às taxas e às contribuições de melhoria. Além disso, municiou a União com a competência residual para impostos inominados e extraordinários, e competência privativa para os empréstimos compulsórios e para as contribuições especiais (de intervenção no domínio econômico, de interesse das categorias profissionais e as sociais).¹²⁷

Como visto no subtítulo 1.3, aos Municípios são garantidos constitucionalmente: o exercício da competência tributária quanto aos tributos em que lhes foram atribuídos: taxas e contribuições (competência comum), IPTU, ITBI, ITR – caso seja ente municipal que arrecade – e contribuições cobradas de seus servidores (competência privativa), a COSIP; e o

¹²⁴ *Ibidem* p. 306-309.

¹²⁵ LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro**: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 65.

¹²⁶ *Ibidem* p. 120 (destaque do autor).

¹²⁷ *Ibidem* p. 121.

percebimento de repasses de receitas dos Estados, diretamente – IPVA e ICMS – e da União, diretamente – IR sobre rendimentos pagos pelos servidores municipais, ITR se a municipalidade arrecada e 70% do IOF-ouro, ou, indiretamente, por meio de repasses do FPM – composto de 22,5% do IR; participação no repasse do Estado-membro no percentual de 25% sobre o repasse do IPI e 25% sobre o repasse da CIDE.

Infelizmente, convive-se no Brasil com a má distribuição da riqueza, que se acha concentrada em poucos Estados-membros e em algumas ínfimas regiões metropolitanas ou em outras cidades interioranas que se destacam em certo setor econômico. Esse panorama provoca a dependência endêmica dos Municípios na repartição de receitas tributárias. Isso porque o intuito do repasse é equalizar riqueza, permitindo que o ente mais pobre seja recompensado e possa desenvolver-se, aumentando, em longo prazo, o percentual de receita própria sobre a transferida.

Monteiro esclarece o que ocorre na sistemática de repasses constitucionais:

Pode-se inferir que os recursos transferidos pela política pública – de resto, de extrema importância para o bem-estar dos cidadãos que os recebem – têm se destinado mais a objetivos de ampliação do gasto em consumo nas regiões que à transformação da capacidade de investimento. Ademais, o consumo regional expandido pelas transferências de recursos deve ser atendido em larga medida por produção (oferta) extrarregional. Neste contexto, as estruturas produtivas de regiões-problema encontram dificuldades em se renovar e ampliar seu capital produtivo, restringindo, por sua vez, a capacidade de geração de receitas tributárias próprias.¹²⁸

Ademais, conforme a estimativa do Confederação Nacional dos Municípios, em torno de 80% das municipalidade são providas de recursos por meio das transferências de receitas tributárias dos Estados e da União, sobretudo as advindas do FPM. Essa dependência decorre das desigualdades sociais e econômicas dos 5.670 Municípios existentes atualmente no Brasil. Com base nisso, importa compreender o funcionamento desse Fundo Constitucional.¹²⁹

O FPM é obrigação constitucional decorrente do artigo 159, I, b, sendo formado pelo percentual de 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI; a cada dez dias os Municípios recebem sua cota no Fundo. Além da garantia desse percentual, a Emenda Constitucional n.º

¹²⁸ MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação...** *Op. cit.* p. 20.

¹²⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Nota técnica n.º 12/2014.** Brasília: CNM, 2014. p. 2.

55, de 2007, previu o repasse de 1% sobre a arrecadação do IR e IPI, arrecadados nos últimos 12 meses, repassados em cota única no mês de dezembro.¹³⁰

Por causa disso, todas as oscilações referentes à arrecadação, pelo titular dos tributos sujeitos ao regime jurídico de repartição de receita, demandam forte impacto nas finanças municipais, comprometendo a execução das tarefas públicas atribuídas à municipalidade em curso e também as previstas no orçamento. A crise econômica que se instalou no mundo desde 2008 surtiu seus efeitos no Brasil e conseqüentemente impactou a arrecadação e o subsequente repasse para o FPM.¹³¹

Convém acrescentar, ainda, o ensinamento de Fernando Rezende a respeito da situação dos Municípios brasileiros de pequeno e médio porte, em que a dependência do FPM e do ICMS é significativa, evoluindo com o ciclo da economia nacional e perdendo dinamismo em momentos de desaceleração do crescimento do PIB. Além disso, outros fatores intervêm na transferência das receitas derivadas, como as frequentes alterações nas regras que determinam a entrega dos recursos por parte do governo federal e que provocam instabilidade no sistema de partilhas. Há oscilações dos critérios de repasse da cota-parte do ICMS, regulada por lei estadual, nas regras aplicadas a transferências de recursos do SUS, na operação do FUNDEF, nas negociações relativas a repasses de recursos para compensar a não incidência do ICMS nas exportações e em transferências que se processam mediante convênios específicos.¹³²

Existem três tipos de FPM: a) o FPM Capital – destinado às capitais dos Estados-membros; b) o FPM Reserva – destinado a Municípios com população superior a 142.633 habitantes; c) o FPM Interior – destinado aos demais Municípios. O percentual é dividido entre os Municípios do interior (86,4%), a capital (10%) e o Fundo Reserva (3,6%). A Resolução n.º 242 do Tribunal de Contas da União estabeleceu o percentual no FPM – interior. A partir disso, houve o congelamento dos percentuais percebidos pelos Estados. Esse percentual tão só pode ser comprometido em caso da criação de novos Municípios. Já o percentual transferido para a municipalidade depende de dois fatores: população e renda *per capita*, que são obtidos, no primeiro caso, mediante a relação entre a população específica e a soma de todas as outras capitais. O resultado deve ser aplicado no coeficiente disposto no artigo 89 do CTN. Já no fator renda *per capita*, alcança-se o resultado mediante a divisão da renda *per capita* nacional e a estadual, valor que deve ser dividido por cem; o resultado deve

¹³⁰ *Ibidem* p. 2.

¹³¹ *Ibidem* p. 3.

¹³² REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 24.

ser aplicado ao fator disposto no artigo 90 do CTN.¹³³ A participação no FPM ocorre de forma indireta, porquanto os tributos arrecadados formam o Fundo, e posteriormente é repassado o percentual cabível, de acordo com as regras dispostas, para o Município.

Eis o montante repassado ao Município de Maceió a título de repasses constitucionais em 2013 e 2014:

Tabela 2

Município: Maceió
UF: AL
Ano: 2013

Mês	FPM	ITR	IOF	LC 87/96	LC 87/96-1579	CIDE	FEX	FUNDEF	FUNDEB	Total
01	25.776.499,62	6.018,96	0,00	0,00	0,00	1.216,95	0,00	0,00	8.955.323,93	34.739.059,46
02	34.525.649,25	1.367,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13.959.521,56	48.486.538,50
03	19.606.508,76	324,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.419.522,86	29.026.355,89
04	21.037.341,86	4.134,96	0,00	351.251,89	0,00	39.022,53	0,00	0,00	16.063.888,02	37.495.639,26
05	30.227.800,75	306,91	0,00	87.812,96	0,00	0,00	0,00	0,00	11.557.329,66	41.873.250,28
06	25.461.561,43	476,85	0,00	87.812,96	0,00	0,00	0,00	0,00	10.253.749,98	35.803.601,22
07	17.959.024,80	2.016,63	0,00	87.812,96	0,00	0,00	0,00	0,00	8.662.918,65	26.711.773,04
08	23.481.138,27	492,96	0,00	87.812,96	0,00	0,00	0,00	0,00	10.232.717,41	33.802.161,60
09	19.433.722,88	1.221,85	0,00	87.812,96	0,00	0,00	0,00	0,00	8.690.703,59	28.213.461,28
10	19.434.021,39	23.799,85	0,00	87.812,96	0,00	0,00	0,00	0,00	10.222.958,77	29.768.592,97
11	27.032.329,13	6.105,03	0,00	87.812,96	0,00	0,00	0,00	0,00	10.248.688,92	37.374.936,04
12	44.006.334,30	4.903,38	0,00	87.812,96	0,00	0,00	0,00	0,00	12.147.687,02	56.246.737,66
	307.981.932,44	51.169,34	0,00	1.053.755,57	0,00	40.239,48	0,00	0,00	130.415.010,37	439.542.107,20

Fonte: Nota Técnica CNM nº 12/2014

Tabela 3

Município: Maceió
UF: AL
Ano: 2014

Mês	FPM	ITR	IOF	LC 87/96	LC 87/96-1579	CIDE	FEX	FUNDEF	FUNDEB	Total
01	33.960.843,08	4.891,85	0,00	80.958,32	0,00	81.499,60	1.680.300,13	0,00	12.447.570,39	48.256.063,37
02	36.265.213,21	982,52	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	18.345.505,56	54.692.659,61
03	21.512.345,45	635,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.374.431,94	30.887.412,46
04	24.552.720,35	3.520,29	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	9.905.876,92	34.543.075,88
05	32.719.518,70	137,22	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	19.693.000,45	52.493.614,69
06	24.537.527,07	40,16	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	9.821.829,22	34.440.354,77
07	21.074.631,13	8.144,08	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	9.296.958,68	30.460.692,21
08	25.602.091,24	1.896,86	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	10.139.268,63	35.824.215,05
09	22.442.373,60	3.443,79	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	9.801.840,88	32.328.616,59
10	21.210.354,18	24.227,81	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	9.729.873,72	31.045.414,03
11	28.074.616,11	5.393,67	0,00	80.958,32	0,00	0,00	0,00	0,00	10.892.251,30	39.053.219,40
12	48.734.749,21	5.736,48	0,00	161.916,64	0,00	0,00	0,00	0,00	12.315.549,54	61.217.951,87
	340.686.983,33	59.049,80	0,00	971.499,84	0,00	81.499,60	1.680.300,13	0,00	141.763.957,23	485.243.289,93

Fonte: Nota Técnica CNM nº 12/2014

Estima-se que no ano de 2015 haverá uma drástica do repasse constitucional do FPM para os municípios, somando uma redução em torno de 38% no valor repassado, em relação ao mesmo período do ano passado. No Estado de Alagoas, o impacto será alarmante e já provoca comoção nas Prefeituras dos Municípios. A Associação dos Municípios de Alagoas –

¹³³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. Nota técnica nº 12/2014. Op. cit. p. 4.

AMA está em contínua reunião com as municipalidades alagoanas a fim de encontrar soluções que minimizem as consequências da crise federativa. Os Municípios acham-se a reduzir gastos, a exemplo da Prefeitura da Cidade de Quebrangulo, que fez um acordo com os comissionados para, em vez de demitir, reduzir em 15% os salários destes, inclusive o salário do prefeito e do vice-prefeito. As Prefeituras reclamam do subfinanciamento dos programas sociais pelo Governo Federal, a exemplo da Prefeitura de Capela, que alega receber do Governo Federal apenas R\$ 39 mil reais para gerir o hospital da cidade, quando este possui o custo de R\$ 230 mil, a ser coberto pela Prefeitura.¹³⁴

Segue, na tabela abaixo, a queda no repasse do FPM para o mês de setembro de 2015 no Estado de Alagoas.

Tabela 4

Fundo de Participação dos Municípios – FPM por estado e coeficiente

Valores referentes ao estado de Alagoas/AL					
FPM - Bruto e Corrigido pelo IPCA					
Coeficiente	2014		2015		Diferença (B - A)
	Qtd. Munic.	Valor (A)	Qtd. Munic.	Valor (B)	
0,6	29	334.761,72	29	207.674,61	- 127.087,11
0,8	13	446.348,95	14	276.899,48	- 169.449,48
1,0	7	557.936,19	6	346.124,34	- 211.811,85
1,2	17	669.523,43	17	415.349,21	- 254.174,22
1,4	16	781.110,67	16	484.574,08	- 296.536,59
1,6	5	892.697,91	5	553.798,95	- 338.898,96
1,8	2	1.004.285,15	2	623.023,82	- 381.261,33
2,0	3	1.115.872,39	3	692.248,69	- 423.623,70
2,2	4	1.227.459,62	4	761.473,56	- 465.986,07
2,4	2	1.339.046,86	2	830.698,43	- 508.348,44
2,6	2	1.450.634,10	2	899.923,29	- 550.710,81
2,8	-	-	-	-	-
3,0	-	-	-	-	-
3,2	-	-	-	-	-
3,4	-	-	-	-	-
3,6	-	-	-	-	-
3,8	-	-	-	-	-
4,0	1	4.009.519,57	1	2.456.341,25	- 1.553.178,32
Valor por Estado	Bruto	86.990.216,10		53.774.156,47	- 33.216.059,64

Fonte: Comunicado da STN com elaboração da CNM

Obs: 1) - Quantidade de Municípios do Estado, 2) - Não consta a Capital

3) - Valor do Estado é a soma de todos os municípios do ESTADO.

Fonte: Nota Técnica CNM nº 12/2014

¹³⁴ GAZETA DE ALAGOAS. Prefeitos devem reduzir salários. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, p. Política 3 A, 5 set. 2015.

Para ilustrar a situação das transferências de receitas para os Municípios, analisou-se os dados disponibilizados pelo Ministério da Fazenda referente ao percentual da arrecadação do IR, IPI e ICMS em relação ao total de arrecadação tributária de todos os entes. Optou-se por ilustrar essas três espécies tributárias, porque elas se referem aos tributos mais significativos nas transferências constitucionais – diretas e indiretas – que são direcionadas aos entes municipais. Observe-se, então, os percentuais entre os anos de 2005 a 2014, conforme Tabela 3 abaixo.

Tabela 5

Percentual sobre a arrecadação dos tributos em relação ao total de tributos arrecadados ¹³⁵										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IR	17,00	16,90	17,4	18,44	17,70	16,85	17,48	16,88	17,17	17,29
IPI	3,30	3,34	3,41	3,51	2,57	2,95	2,82	2,71	2,47	2,66
ICMS	21,10	21,11	20,33	21,20	21,12	22,21	20,33	20,73	20,87	20,80

Fonte: Ministério da Fazenda

A partir da tabela, verifica-se que o IR se manteve relativamente estável com ganho de apenas 0,29% percentual em dez anos. O IPI, por sua vez, reduziu em 0,64 percentuais ao longo dos dez anos. E, por último, o ICMS variou em 0,3% negativos.

Outra fonte de receita municipal diz respeito ao repasse da cota-parte do ICMS, a qual é direcionada de forma direta à edilidade. Considerado o tributo de maior arrecadação na Federação brasileira¹³⁶, é um dos mais complexos do sistema federativo brasileiro. Isso decorre do fato de que o referido imposto é um tributo reconhecido, no plano internacional, como centralizado. Nacionalmente, ele foi regionalizado pela Emenda Constitucional n.º 18/65 e pelas Constituições de 1967 e de 1988. No entanto, parte de sua competência estadual foi *massacrada* (Sacha Calmon Navarro Coelho)¹³⁷, pois compete ao Senado Federal

¹³⁶ MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Carga Tributária no Brasil – 2014**: Análise por tributo e bases de incidência. Brasília: Esplanada dos Ministérios, 2015. p. 22

¹³⁷ CÔELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988**: sistema tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p. 221.

estabelecer limites para as alíquotas interestaduais e internas, bem como concentrar a competência exonerativa do imposto via Convênio aprovado em reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. O estabelecimento desse regramento diferenciado, em relação aos demais tributos, possui o fim de garantir a uniformidade da incidência tributária em todo o território nacional.¹³⁸

Nesse mesmo sentido, ensina Paulo de Barros Carvalho a respeito da necessidade de tratamento uniforme em matéria de legislação do ICMS:

[...] o princípio da uniformidade, da solidariedade nacional, da equiponderância ou da harmonia global da incidência, para indicar a propriedade que o imposto tem de manter-se o mesmo, com idênticas proporções semânticas, com uma e somente uma projeção significativa para todo o território brasileiro.¹³⁹

Com previsão no artigo 158, IV, da Constituição Federal de 1988, o produto da arrecadação do referido imposto deve ser repassado para o Município. Em outra oportunidade já se fez explícita a nossa preocupação com as interferências do conflito denominado guerra fiscal entre os Estados-membros, com o intuito de induzir comportamentos na ordem econômica local; estes concedem unilateralmente exonerações de ICMS, atropelando o regime jurídico do tributo, que pressupõe uniformidade na sua incidência. Desconsideram, dessa forma, o disposto no artigo 155, § 2º, XII, g, e a Lei Complementar n.º 24/75, segundo os quais as normas exonerativas de ICMS necessitam de prévia deliberação dos Estados em reunião no CONFAZ.¹⁴⁰

Essa prática de concessão unilateral de incentivos fiscais do ICMS ficou conhecida na doutrina por guerra fiscal, o que criou um clima de muita competitividade na órbita dos Estados-membros.¹⁴¹ Resultou num dos mais intrincados problemas federativos para serem

¹³⁸ RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Convênios do CONFAZ**: critérios de validade para a aprovação e ratificação pelos Estados e o princípio da legalidade. In: CIARLINI, Alvaro Luis de A. S.; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (Org.). **Pacto Federativo**. Brasília: IDP, 2014. p. 17-18.

¹³⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. **ICMS – Incentivos – Conflitos Entre Estados – Interpretação**. Revista de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, v. 66, 1994. p. 99.

¹⁴⁰ PEIXOTO, Daniel Monteiro. Guerra fiscal via ICMS. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Orgs.). **Incentivos Fiscais**: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007. p. 327.

¹⁴¹ MENEZES, Adriana Reis Albuquerque de. A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: uma análise de sua (in) efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988. Dissertação de Mestrado. **Universidade Federal de Pernambuco** – Centro de Ciências Jurídicas. Recife, Pernambuco, Brasil, 2009. p. 117.

resolvidos no ambiente político, visto que foi construído na contramão do sistema jurídico preconizado pelo modelo constitucional vigente.

Sem desconsiderar o espírito de competitividade que impera entre os Estados-membros, não se pode desprezar o fato de que os comandos de uniformização do ICMS que são impostos verticalmente aos Estados, retirando-lhes parte da competência tributária do imposto, visam adequar um tributo que se pretendia incidir sobre o valor agregado – IVA, próprio de um Estado Unitário, em um imposto estadual. No plano pragmático, a consequência dessa malograda adaptação conflita diretamente com o paradoxo de um tributo com forte tendência centralizadora, tendo de se sujeitar a uma administração descentralizada.¹⁴² Isso causa, além do problema da guerra fiscal, a existência exagerada de legislações infraconstitucionais a respeito do mesmo tributo, convertendo um tributo que deveria ser simples num dos tributos de mais complexa interpretação.

No que concerne ao financiamento do gasto público, destaca-se o tipo tributário imposto, visto que é um tributo sem contraprestação estatal imediata. Entre as classificações dos impostos quanto à sua finalidade, no presente trabalho, a que mais importa é a que a doutrina denomina de *impostos fiscais*, pois visa ao abastecimento dos cofres públicos. Não obstante a finalidade intrínseca da exação tributária seja arrecadar, os tributos podem ser utilizados como meio para alcançar outros fins, tais como: criação de emprego, fomento do desenvolvimento econômico, subsídio de atividades, preservação do meio ambiente – casos em que são conhecidos como *extrafiscais*.¹⁴³

A disposição do tributo como instrumento de política de desenvolvimento econômico não é algo estranho. É utilizada desde muito tempo pelas civilizações humanas, mas ganhou outra conotação com a atual posição de maior interveniência do Estado na sociedade e na economia. Não se nega a utilização da mesma política fiscal interventiva no Estado Liberal, pois a inação da instituição estatal na economia também pode denotar o intuito de manutenção do *status quo*, evitando as transformações sociais. No Estado Social, a intensidade da intervenção estatal ganha força e compõe o seu *modus operandi* por meio do “planejamento da ação estatal”.¹⁴⁴

¹⁴² CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Guerra fiscal: reflexões sobre a concessão de benefícios do ICMS**. São Paulo: Noeses, 2012. p. 2.

¹⁴³ MARTÍN QUERALT, Juan. *et al.* **Curso de derecho financiero y tributario**. 20. ed. Madrid: Tecnos, 2009. p. 71-76 (grifo nosso).

¹⁴⁴ CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo**. São Paulo: Almedina, 2014. p. 124-129.

Os Estados-membros devem, entretanto, obediência à lei na consecução dos fins, pois não se deve adequar as leis aos fatos, mas sim os fatos à lei, evitando-se a descaracterização da própria deontologia jurídica, pautada pelo dever. A conduta belicosa na esfera fiscal afeta diretamente o ente municipal, visto que a Constituição lhe reserva 25% da arrecadação do ICMS. Assim, quando um Estado-membro concede uma isenção unilateral, além de interferir na relação tributária do imposto nos demais Estados, por causa do princípio da não cumulatividade, também interfere fortemente nos Municípios, tolhendo-lhes parte de sua autonomia financeira.

Quanto a essa questão, algumas medidas já estão sendo realizadas no plano político para resolver o conflito, tais como a unificação das alíquotas interestaduais e a incidência do tributo nos Estados de destino – no caso do *e-commerce*. Ademais, as isenções já concedidas estão sendo analisadas pelo STF, que poderá deliberar sobre a modulação dos efeitos, a fim de validar todas as isenções concedidas em detrimento do regime jurídico do imposto.

Esse panorama demonstra como ainda há um longo caminho a se percorrer para que o Município seja de fato autônomo. Para essa afirmação parte-se da premissa de que a autonomia política, legislativa, auto-organizatória ou administrativa somente pode ser concretizada mediante a autonomia financeira. Afinal, sem receitas não há que se falar em autonomia, pois ocorrerá o tolhimento do poder de ação estatal diante da escassez de recursos. A dependência por recursos de entes maiores torna a municipalidade um ente federativo suscetível às contingencialidades e à discricionariedade das políticas dos governos federal e estaduais.

O menor ente federativo tem papel fundamental nas sociedades democráticas. Por sua proximidade em relação ao cidadão e às questões locais, pode garantir maior efetividade aos direitos de sua população. No Brasil, a reivindicação de descentralização e o consequente empoderamento financeiro municipal antecederam à própria instalação do modelo federal. Já em 1870, o jurista alagoano Aureliano Cândido de Tavares Bastos criticava a centralização do Império e acreditava que a descentralização dos poderes para a província seria fundamental para desenvolver as comunas. Considerava que as sociedades democráticas enfatizavam a descentralização e que não era possível aceitar um sistema centralizador que deixasse a

província completamente atrofiada. Apontava, dessa forma, que a base para uma reforma estatal passava necessariamente pela questão da autonomia municipal.¹⁴⁵

Após mais de um século da inauguração da República e da Federação brasileiras, apresentam-se ainda os mesmos problemas, agora muito mais por falta de efetividade das normas constitucionais do que pela ausência desses dispositivos. A Constituição Federativa de 1988 trouxe grandes conquistas na luta histórica pela descentralização no Brasil. Como já ilustrado, diversas normas dispõem sobre os meios para munir as municipalidades de condições financeiras suficientes a gerir as suas tarefas, as quais são elaboradas para cumprir os desígnios constitucionais em prol da efetividade de direitos fundamentais (saúde, educação, segurança, saneamento básico, transporte etc.).

A cooperação entre os entes pactuantes, erigida pelo constituinte originário, é instrumento hábil para diminuir as disparidades econômicas existentes no imenso território nacional. As ações da União visando à centralização das receitas tributárias contrariam os primados da cooperação e provocam grave crise na Federação, uma vez que percorrem um caminho inverso ao que preconizam o Estado Federal e o modelo de federalismo fiscal cooperativo, claramente adotados na Constituição vigente. Essa crise reflete sobretudo nos entes menores, visto que, por um lado, a União investe na instituição e na arrecadação de Contribuições, e por outro, os Estados-membros se digladiam na busca por desenvolvimento, ofertando ilegalmente as exonerações de ICMS.

Essas ações implicam redução de receita para os entes municipais, resultando em menos serviços para a população e no agravamento das desigualdades socioeconômicas. Por isso, repensar o pacto federativo deve passar necessariamente pela questão da autonomia financeira municipal. A seguir, explicitam-se os pressupostos doutrinários desse aspecto tão essencial para o pleno exercício da autonomia federativa.

3.3 Autonomia financeira municipal

A partir da Constituição de 1988, o Brasil adotou uma coordenação financeira com a finalidade de atender à autonomia de cada ente federativo e, ao mesmo tempo, objetivou atingir a racionalidade econômica e financeira na utilização dos recursos públicos. Esse

¹⁴⁵ TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido de. **A província** – estudo sobre a descentralização no Brasil. Rio de Janeiro: Garnier, 1870. (Edição fac-símile).

arranjo acertado configura uma condição primária para que o Estado promova a produção de bens e serviços, a estabilidade econômica e o desenvolvimento econômico-social. Essa organização reclama, em princípio, unidade e uniformidade das decisões e procedimentos de maneira centralizada. Ela nada mais objetiva que coordenar solidariamente os recursos dispostos no território, com vistas a salvaguardar a autonomia dos distintos sujeitos políticos, garantindo a unidade federal, para atender a determinados fins,¹⁴⁶ em prol da efetivação da autonomia dos entes federados.

Em relação ao Município não poderia ser diferente, porquanto “a independência financeira, consistente na disponibilidade de receita própria para a realização de despesa, é complemento indispensável da autonomia municipal”. Essa independência ou autonomia financeira é obtida por meio da instituição e arrecadação de certos tributos e pelo recebimento de receitas provenientes de outros entes federados. Tais recursos são “livremente” alocados pelos entes municipais, com exceção daqueles vinculados constitucionalmente.¹⁴⁷

Conforme já discorrido no primeiro capítulo, a Constituição de 1988 inicialmente havia ampliado a competência tributária municipal quanto aos tributos próprios, acrescentando o IVVC; entretanto, houve a retirada desse fato tributário por meio da EC n.º 3, de 1993, sendo preservadas as demais competências. Ademais, houve o aumento do percentual de repasses constitucionais;¹⁴⁸ apesar do aumento da receita das transferências, a extinção da competência para instituir o IVVC consistiu num grande retrocesso para o abastecimento dos cofres municipais, retirando-lhes o poder de gerar sua própria receita.

Não obstante esse corte na competência tributária, é possível visualizar o crescimento das receitas municipais, que se deu com bastante evidência no atual diploma constitucional. Segundo Diomar Ackel Filho, citando o trabalho do jurista Alcides Jorge Costa, a distribuição constitucional de receitas tributárias direcionadas aos Municípios evoluiu de um patamar de 3,8% em 1964, para 18,1% em 1986, alcançando um patamar de 22% em 1989. É, pois, facilmente perceptível a consagração da autonomia municipal na Constituição de 1988, em todos os aspectos (político, administrativo, legislativo, auto-organizatório e financeiro).¹⁴⁹

Torna-se inegável que a atual Constituição conferiu um expressivo aumento da capacidade financeira municipal. Nada mais esperado, tendo em vista que o mesmo diploma,

¹⁴⁶ ROJO, César Guilherme. **Coparticipación federal de impuestos: reingeniería conceptual**. Buenos Aires: Ábaco, 2012. p. 36.

¹⁴⁷ ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal:...** *Op. cit.* p. 33.

¹⁴⁸ *Ibidem* p. 34.

¹⁴⁹ *Ibidem* p. 35.

além de elevar a antiga comuna à condição de ente federativo, ainda a colocou como responsável por promover o Estado de bem-estar social.

A partir disso, infere-se que o modelo de coordenação fiscal adotado para garantir a autonomia financeira do Município corresponde ao sistema de participação ou coparticipação, na medida em que este se classifica na centralização da arrecadação de todos ou parte dos tributos nacionais pelo governo central, que distribui um percentual dessa arrecadação com os governos menores. E isso pode ser repetido também pelos entes intermediários em relação às municipalidades.

No entendimento do jurista argentino César Guilherme Rojo, a principal vantagem do modelo coparticipativo é a economia que patrocina, visto que reduz os custos da administração tributária, evitando a superposição de gravames, sobretudo em Estados com vasto território. Aponta ainda o autor que a desvantagem desse sistema consiste no comprometimento da autonomia tributária dos níveis inferiores de governo, porque, “em muitos casos, políticas de expansão acelerada do gasto e uma escassa arrecadação de recursos próprios podem derivar em graves desequilíbrios financeiros provinciais”.¹⁵⁰

Não se pode olvidar, no entanto, que o modelo de coordenação, apesar da significativa perda de autonomia para fixar os próprios tributos, permite que os entes menores, mais pobres, recebam fontes tributárias mais significativas em relação àquelas a que teriam acesso tão só por si mesmos. A preocupação em repartir a riqueza entre os entes deve ocupar uma posição central no Estado Federal, pois este será responsável pela correta correspondência fiscal entre os serviços prestados e a respectiva munção de recursos para tal expediente.

Algumas críticas tecidas por César Guilherme Rojo em relação ao contexto argentino referem-se a certas províncias que recebem recursos de outros entes por causa do seu baixo desenvolvimento econômico, mas os tais repasses não se acham condicionados ao cumprimento de objetivos ou à prestações de serviços devidamente especificados, podendo ser usados discricionariamente. Para o autor, nessa sistemática as classes médias e altas seriam as mais beneficiadas. Essa ajuda financeira, portanto, estaria dissociada de correspondência fiscal.¹⁵¹

¹⁵⁰ “En muchos casos, políticas de expansión acelerada del gasto y una escasa recaudación de recursos propios pueden derivar en graves desequilibrios financieros provinciales.” ROJO, César Guilherme. **Coparticipación federal de impuestos**. *Op. cit.* p. 38-39. (tradução livre).

¹⁵¹ ROJO, César Guilherme. **Coparticipación federal de impuestos**. *Op. cit.* p. 143-144.

Visto isso, observa-se que a eleição do constituinte originário pela elevação do Município como ente federal não foi desacompanhada da preocupação em equilibrar a extrema desigualdade imperante na sociedade brasileira. A maioria dos Municípios não consegue autonomia financeira com o exercício de sua própria competência tributária, pois dependem quase que exclusivamente dos repasses diretos e indiretos. Sobressai, então, o caráter eminentemente cooperativo da Constituição vigente, na medida em que há enunciados que prescrevem a atuação do ente central no sentido de compensar a hipossuficiência dos entes mais descentralizados, por meio da distribuição de receitas derivadas.¹⁵²

Esses dispositivos foram resultado de uma pressão política no período da redemocratização, que hasteava a bandeira da descentralização, refletindo nas discussões da Assembleia Constituinte, iniciada em 1986, sobretudo no capítulo referente à tributação. A ruptura institucional, no entanto, afirma Fernando Rezende, não foi suficiente para alterar hábitos políticos quanto à questão da descentralização, visto que a autonomia financeira se confundiu com a liberdade de gastar sem o ônus de tributar. A descentralização, tampouco serviu para construir um novo federalismo. Além disso, o autor aponta que a inefetividade da descentralização defendida pela Constituição de 1988 também foi causada pelos fracassos na política econômica, que impediram o aumento na arrecadação, interferindo diretamente nas receitas públicas. Isso arrefeceu o movimento de descentralização.¹⁵³

Ademais, para Fernando Rezende, ao se analisar as problemáticas envolvendo o federalismo fiscal brasileiro, não se pode desconsiderar as características e as peculiaridades com que este foi acomodado no Brasil. Esse autor menciona as disparidades regionais e a forte tradição municipalista do País como dois aspectos fundamentais. A União assume a posição de comando na condução de programas direcionados a acabar com as desigualdades dos entes federados. A presença do Estado na política econômica conferiu função de relevo ao sistema tributário na efetivação de políticas de desenvolvimento regional. Isso ensejou conflitos por autonomia tributária por parte dos estados mais desenvolvidos, que pressionam devido às transferências compensatórias direcionadas aos estados mais pobres. Outro fator de influência bastante significativo é a forte tradição municipalista, capaz de transformar a província em um ente federado. A Constituição de 1988 colocou os Municípios em igualdade

¹⁵² CARVALHO, André Castro. Mecanismos para a otimização do federalismo fiscal brasileiro. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 167.

¹⁵³ REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**. vol. 15. nº 3 (59), julho-setembro/95. p. 5.

aos Estados quanto aos deveres e direitos. Para o autor, isso gerou distorções, dificultando a equalização vertical e horizontal entre os entes federados.¹⁵⁴

Como já discorrido, a descentralização de encargos e de receitas é pressuposto para a prática do Estado Federal. A tendência federalista no Brasil, seja por causa do vasto território, seja por causa da forte luta histórica pela descentralização, deve considerar o Município como um dos entes mais importante da reforma federativa. Isso não quer dizer que se deva apenas repartir recursos; deve-se, também, profissionalizar a máquina pública municipal. A justificativa de que somente União e Estados possuem eficiência na administração não é solução para o problema federativo que se intensifica no País. A concentração de rendas derivadas afeta as populações que se encontram nos entes periféricos e que sofrem da paralisia que se verifica no sistema federal brasileiro. A luta por distribuição de receita e pelo fortalecimento do ente municipal é uma querela por efetivação de direitos fundamentais básicos que não são contemplados.

O fortalecimento dos entes municipais tem sido uma tendência dos países democráticos, visto que esta organização estatal congrega menor população e menor território. Isso pressupõe a melhor execução de políticas públicas e a eficiência na solução de problemas locais. Não se pode desprezar este fato na discussão por descentralização. Devem-se encontrar meios para coibir os problemas políticos existentes historicamente no Brasil que impedem o avanço da eficiência da estrutura municipal. Repensar a reforma federativa passa necessariamente pela reestruturação do Município no Brasil.

¹⁵⁴ *Ibidem* p. 7.

4 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA COOPERAÇÃO FISCAL-FEDERATIVA E A EFETIVIDADE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

4.1 O Estado Social na Constituição Federativa de 1988

O Estado de Direito é concebido, para fins deste trabalho, como uma construção histórica, sendo, portanto, tido como aquele cuja finalidade ética deve residir na formação dos direitos fundamentais. A origem desse modelo estatal encontra divergência, pois parte dos teóricos consideram que o nascimento da doutrina do Estado do Direito ou *Rechtstaat* se deu na Alemanha, no início do século XIX, enquanto, para outros, ocorreu na Itália, também no mesmo período.¹⁵⁵

Isso, no entanto, não é o cerne da presente discussão, porquanto se intenciona encontrar um núcleo mais ou menos harmônico, caracterizador dessa doutrina.

Para José Luiz Borges Horta,

se o Estado se origina, como pretenderam os contratualistas desde Platão, de um consenso social, é preciso que ele signifique um progresso ético para a sociedade. Isso somente se dá quando o Estado assume verdadeiramente sua mais alta teleologia: eis o Estado de Direito pós-revolucionário, cuja finalidade volta a ser [como no período clássico] ética: a declaração e a realização dos direitos fundamentais.¹⁵⁶

Assim, “o Estado de Direito é a forma política que confere aos direitos fundamentais a primazia axiológica, [...] estabelecendo não somente um fim ético, como um método para atingi-lo.”¹⁵⁷ No plano político, a influente carga de valores em que orbitam os direitos fundamentais moldou a atuação política, impondo técnicas de estruturação e de controle do poder por meio do constitucionalismo.¹⁵⁸ Não à toa, existe um forte nexos entre Estado de Direito e Constituição.

Daí dizer-se que a legitimação do Estado, atualmente, está intimamente relacionada com os direitos fundamentais. Da mesma forma, a teleologia da Constituição está diretamente envolvida com o estabelecimento de direitos dessa ordem, a ponto de defini-la como uma Carta garantidora desses direitos, demonstrando certa associação entre Lei Fundamental e

¹⁵⁵ HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2011.p. 27-31.

¹⁵⁶ *Ibidem* p. 36.

¹⁵⁷ *Ibidem* p. 36.

¹⁵⁸ *Ibidem* p. 37.

direitos fundamentais. Desde a metade do século XVIII é possível perceber esse delineamento do constitucionalismo. A própria Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, dispunha no seu artigo 16 que “toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não possui Constituição”. Com isso, os direitos fundamentais passam a integrar o núcleo constitucional, ao lado da definição e da forma do Estado, do sistema de governo e da organização do poder. Esse modelo de Estado, que preconizava os direitos fundamentais, passou a ser considerado ideal.¹⁵⁹

A construção dos direitos fundamentais foi se desenvolvendo lentamente, após as revoluções dos séculos XVI, XVII e XVIII, que os consagraram como fundamentais e os colocaram no centro do debate político-jurídico desde então. A partir da análise da história do desenvolvimento dos direitos fundamentais, surgiu uma teoria das gerações de direitos que falaciosamente os entende como sucessivos. Segundo essa teoria, na primeira geração surgem os direitos individuais e políticos; na segunda, com os direitos de segunda geração, surgem os direitos sociais; e na terceira, os direitos difusos. Essa tese da construção sucessiva de gerações de direitos gerou críticas dos estudiosos do direito internacional, os quais argumentam que os direitos supracitados não podem ser vistos a partir de uma lógica antinômica, senão a partir de uma complementaridade.¹⁶⁰ Assim, na atual configuração do Estado de Direito, não há a superação das gerações de direitos, porém existe o alargamento dos direitos de liberdade, inicialmente preconizados pelo Estado Liberal, ocorrendo a positivação de vários outros direitos construídos historicamente como essenciais. Tudo isso, é claro, passa pela significação histórica do ser humano, que está em constante modificação e reinterpretção da vida, sempre reinventando sua permanência e suas funções na Terra.

O Direito como construção humana é resultado disso. O Estado Liberal, que nos ofertou a sua contribuição na superação do Estado Absoluto, tornou-se insuficiente, visto que não se preocupava com o coletivo, mas, inocentemente, acreditava na superação das desigualdades humanas por meio dos próprios causadores das desigualdades. O Estado Social vem, em lugar de tornar obsoletos os direitos consagrados pelo Estado Abstencionista, agregar novos direitos considerados no contexto histórico mais moderno como garantidores das premissas basilares do liberalismo (igualdade, liberdade e fraternidade); e ao enfatizar a coletividade, optou por caminhos mais realistas.

¹⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 58-60.

¹⁶⁰ *Ibidem* p. 40.

Dessa forma, pode-se entender que o Estado Moderno constituiu-se soberano, constitucionalizado no Estado de Direito e recebendo da História os direitos fundamentais como a sua *ratio*.¹⁶¹

No mesmo sentido, a democracia e os direitos fundamentais estabeleceram uma relação de interdependência e reciprocidade, pois somente a promoção do bem comum justifica e legitima as decisões democraticamente tomadas. O Estado social, por sua vez, também mantém um estreito laço com os direitos fundamentais, porquanto estes constituem, na lição de Ingo Sarlet, “exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances (oportunidades), inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito de conteúdo não meramente formal, mas sim, guiado pelo valor da justiça material”.¹⁶²

Historicamente, a Revolução Francesa de 1789 e a Declaração Americana de 1776 consagraram direitos originados com a ideologia contratualista liberal, referentes à liberdade, à segurança e à propriedade. Essas garantias surgiram em contraposição ao regime absolutista como instrumentos para controlar e limitar a atuação abusiva do Estado. Foi no pós-Primeira Guerra Mundial que surgiu outro discurso social com influência marxista, resultando na Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador da República Soviética Russa, em 1918. Nessa época, surgiram no mundo os primeiros diplomas que conferiam aos cidadãos o direito à prestação positiva do Estado; destacam-se entre esses a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Essas Constituições inauguram no mundo ocidental capitalista a ideia de direitos sociais, com foco na igualdade aliada a uma extensa lista de direitos econômicos, sociais e culturais.

Esse panorama internacional do constitucionalismo influenciou grandemente os diplomas constitucionais brasileiros. A partir de 1934, o Brasil inseriu na sua Constituição alguns direitos sociais no título da ordem econômica e social. Seguindo a mesma orientação nas demais até a promulgação da Constituição Federativa de 1988, que acolheu os direitos sociais no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), conferindo-lhe *status* de fundamentalidade.¹⁶³

¹⁶¹ *Ibidem* p. 43.

¹⁶² *Ibidem* p. 61-62.

¹⁶³ CASTRO, Karina Brandão Alves de. Direitos Sociais: vetor fundamental do orçamento contemporâneo. *In*: DOMINGUES, José Marcos (org.). **Direito Financeiro e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: GZ, 2015. p. 236.

Embora a Constituição de 1988 tenha omitido enunciado que definisse a República como um Estado Social (o art. 1º apenas define o Estado como Democrático e de Direito), o Estado Social é doutrinariamente reconhecido como um dos princípios fundamentais ínsitos constitucionalmente. Isso porque,

Além de outros princípios expressamente positivados no Título I de nossa Carta (como, por exemplo, os da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, etc.), tal circunstância se manifesta particularmente pela previsão de uma grande quantidade de direitos fundamentais sociais, que, além do rol dos direitos dos trabalhadores (arts. 7º a 11 da CF), inclui diversos direitos a prestações sociais por parte do Estado (art. 6º e outros dispersos no texto constitucional).¹⁶⁴

A concreção desses direitos, que ocorre geralmente por meio da implementação de políticas públicas, lida com o problema do equilíbrio entre a escassez de recursos e a infinidade de possibilidade de gastos. Aparentemente simples, a equação é uma das mais controvertidas da gestão estatal, pois desencadeia diversas questões, como a “[...] elaboração do orçamento e sua execução discricionária pelo Poder Executivo, participação da sociedade nas escolhas orçamentárias, excesso de contingenciamentos e disputa pelo poder”.¹⁶⁵

Isso significa que os direitos sociais são exercidos a partir da oferta de prestações sociais específicas pelo Estado; por isso, não se pode descurar acerca da análise da disponibilidade de recursos em conexão com a reserva parlamentar orçamentária. Esses limites, entretanto, devem observar a oferta de um padrão mínimo para a população. Tal padrão, pode-se dizer irredutível, consiste no dever de o Estado salvaguardar condições existenciais mínimas para todos os indivíduos indistintamente, tais como: direito à formação escolar, uma moradia simples, padrão mínimo de atendimento à saúde etc.

O atendimento desse padrão mínimo proporcionado pelo Estado foi positivado pela Constituição de 1988, a qual elencou exemplificativa uma lista de direitos individuais e sociais. Os direitos podem ser ampliados e estendidos ilimitadamente, entretanto esbarram com os limites orçamentários. Isso não quer dizer, porém, que esses limites devem servir como inação dos Poderes, sobremaneira do Executivo; devem, sim, ser considerados para fins

¹⁶⁴ *Ibidem* p. 62.

¹⁶⁵ CASTRO, Karina Brandão Alves de. *Direitos Sociais... Op. cit.* p. 231.

de obrigar o Administrador (Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo) a gerir com responsabilidade o dinheiro público. Vale anotar que se entende a gestão responsável das finanças públicas como aquela voltada a realizar o mínimo existencial garantido constitucionalmente, consistente na oferta, mesmo que modesta, de direitos sociais básicos (saúde, educação, moradia, segurança etc.).

Acusados de discutir o “sexo dos anjos” nos trabalhos jurídicos, o estudante de direito não pode estar alheio à questão da realidade, sobretudo quando esta afeta o sistema jurídico, muitas vezes de forma a desestabilizar a ideia de segurança, inerente a qualquer ordem jurídica.¹⁶⁶ Daí a importância da análise financeira no tocante à efetividade de direitos prestacionais. No sistema federal, as finanças públicas guardam maiores complexidade, por causa da multiplicidade de estruturas estatais subnacionais. Sobretudo no caso brasileiro, que consagra o Município como ente federativo. Por isso, ao se tratar da efetivação de direitos, não se pode descurar de analisar as finanças municipais na Federação brasileira.

4.2 A função do Município em face da concretização do Estado Social

Antes de se iniciar quaisquer análises sobre a questão da autonomia municipal, é necessário atentar para o fato de que o tema suscita debates em diferentes estruturas estatais, a exemplo dos Estados Unitários. É na Federação, no entanto, que o tema se apresenta com mais veemência, porquanto supõe a existência de uma maior descentralização do poder estatal.

Por conseguinte, no intuito de entender a ascensão da autonomia municipal brasileira, observa-se o fato de o tema ser tratado nas diversas Constituições Federativas, desde a Constituição de 1891, que inaugurou o sistema no Brasil, até a atual Carta Magna, que vem consolidando, cada vez mais, o federalismo. Nesse percurso, observou-se como a construção dessa autonomia foi se estabelecendo nas diversas Constituições Federativas até o alcance formal de sua mais alta aspiração: a elevação do Município como ente federado.

A descentralização e a autonomia regional não são características peculiares ao Estado Federal. Para compreender isso, pode-se indicar o Estado português, considerado Unitário, em que há uma compatibilização entre autonomia e descentralização do poder com o

¹⁶⁶ FREITAS, Vladimir de Passos. Trabalhos acadêmicos e realidade seguem caminhos divergentes. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-31/segunda-leitura-divergencias-entre-trabalho-academico-realidade>>. Acesso em: 31 de agosto de 2014.

princípio da unidade territorial. Chamado de regime autonômico insular, a autonomia da municipalidade foi garantida pelo ordenamento jurídico lusitano por meio de dois elementos: a) um núcleo estável e irreformável que garante a autonomia político-administrativa local; e b) um regime jurídico próprio, “[...] entendido como o complexo normativo contido na Constituição, nos estatutos regionais e no bloco de legalidade regional, e especificamente respeitante à organização, competências e funcionamento dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas”.¹⁶⁷

O regime autonômico insular garante às localidades os vários tipos de autonomias, semelhantes às que o Estado Federal brasileiro conferiu aos entes municipais, tais como: autonomias política, normativa, administrativa, econômica e financeira, bem como a autonomia de deliberação sobre os negócios locais. As facetas desse regime insular indicam como o componente regional é forte na estrutura do Estado Unitário Português, de tal modo que se cogita em cunhá-lo de Estado Unitário Descentralizado ou até mesmo de Estado Federal. Entretanto, no ensino do constitucionalista português J. J. Gomes Canotilho, o “fenótipo” organizatório de Estado unitário continua o mesmo. Nesse sentido, a própria Constituição, no seu artigo 225, nº 3, dispõe: “A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado”.¹⁶⁸

No Brasil, a autonomia do Município foi garantida constitucionalmente por meio da elevação da “autarquia administrativa” (tal como é conhecida em Portugal) à pessoa política de direito interno, tornando-se integrante do pacto federativo. Essa previsão garante ao ente subnacional autonomia interna comparativamente àquela recebida pelos Estados-membros. Diferentemente do Estado português, que, não obstante haja outorgado às regiões vários tipos de autonomias, não perdeu o seu caráter de Estado centralizado. A atribuição de direitos e de deveres para as microrregiões significa muito mais um planejamento de descentralização de poderes, discricionariamente realizado pelo poder central, do que propriamente a autonomia que é inerente a um ente federativo, que somente obedece à Constituição.

A técnica de descentralização governamental recebe atenção não somente no Estado Federal, mas na própria organização estatal. A busca por eficiência do Estado é um dos fatores principais para a repartição de competências ou até mesmo para a delegação de tarefas. Além da eficiência de gestão que a descentralização visa proporcionar, já é reconhecido que a

¹⁶⁷ CANOTILHO, J. J. Canotilho. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 359-360.

¹⁶⁸ CANOTILHO, J. J. Canotilho. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. *Op. cit.* p. 360-361.

proximidade da máquina estatal com o cidadão é o objetivo de sociedades democráticas. Ressalta-se, por oportuno, o reconhecimento do princípio da subsidiariedade pela Carta Europeia da Autonomia Local (artigo 4º, nº 3), segundo o qual “[...] as decisões devem ser tomadas o mais perto possível dos cidadãos a quem se dirigem, pelo nível administrativo mais próximo e diretamente responsável face aos cidadãos, apenas devendo intervir o nível superior nos casos em que isso é indispensável”.¹⁶⁹

Importa notar que a palavra subsidiariedade possui duplo sentido. O primeiro é o de que o nível superior deve ocupar o segundo lugar na estrutura estatal, ou seja, deve ser subsidiário; um segundo sentido seria a ideia de que o nível superior serve ao nível inferior, ou aos cidadãos, a fim de satisfazer as suas necessidades ou auxiliar na execução das tarefas estatais do governo local. Para reforçar essa ideia, busca-se a etimologia da palavra *subsidium*, que significa “ajuda” ou “apoio”.¹⁷⁰

Nessa perspectiva, o governo local ganha predominância no atendimento das tarefas estatais, pois está intimamente ligado aos anseios democráticos de participação da população diretamente interessada na coisa pública. No Estado Unitário português, os Municípios constituem elemento de sua organização democrática, tendo auferido autonomia desde o final do século XX, conferida pelo poder central, que estabelece o conteúdo da autonomia local. Tal como o Brasil, a história do municipalismo sempre demonstrou movimento pendular, porquanto a autonomia local é encorajada pelos regimes democráticos e combatida pelos totalitários.¹⁷¹

No Brasil, a municipalidade também enfrentou distintas restrições quanto à sua autonomia, mesmo depois da instauração do modelo federal de Estado, a depender da orientação política de seus governos, sempre na lógica pendular entre autonomia e totalitarismo. Foi na Constituição Federativa de 1988 que recebeu patente destaque, auferindo competências e autonomias. Dessa forma, os limites autonômicos dos Municípios estão definidos diretamente pela Lei Fundamental e não pela discricionariedade e contingencialidade dos governos centrais. Isso demonstra o caráter de definitividade dado ao modelo democrático pelo legislador originário. Prova da vontade de não conceder espaço para o ressurgimento das tiranias dos regimes anteriores.

¹⁶⁹ MONTALVO, António Rebordão. **A autonomia Local e a evolução do modelo da Gestão Pública Municipal**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 76.

¹⁷⁰ *Ibidem* p. 77.

¹⁷¹ *Ibidem* p. 96.

Da mesma sorte, vale ressaltar que o empoderamento do Município como medida de descentralização é fortemente acentuado no texto constitucional português, que atribui ao poder central a definição dos direitos das autarquias locais e os limites de suas atividades. Apesar dessa aparente discricionariedade do governo central, “[...] a *legitimidade política e formal* do Estado não pode afastar a *legitimidade histórica e natural* dos municípios para a satisfação dos ‘interesses *próprios* das populações respectivas’ (art. 235, nº 2, da C.R.P).”¹⁷²

Esse paralelo com o tratamento ofertado ao Município português demonstra como esta estrutura exerce respeitável função na persecução dos objetivos estatais, pois facilita o atingimento dos anseios democráticos e republicanos, e, no nosso caso, também federativo; além de facilitar a promoção do bem comum, fim de todo Estado, delineado pelo Estado de bem-estar social, como preconizado pela nossa República.

Por isso, a atual Constituição adotou o sistema de competências reservadas ou enumeradas para a União e os Municípios, enquanto para os Estados-membros outorgou as remanescentes, conforme o § 1º do artigo 25, ou residual – aquela que não fora concedida a União ou ao Município. Hely Lopes Meirelles afirma que entre os poderes há os explícitos e os implícitos. Aqueles seriam os que se acham expressos constitucionalmente; já os implícitos decorrem desses últimos – como exemplo, sugere o poder de instituir tributos, conferido ao Município, pois deste poder/dever decorre o direito/dever de arrecadar o tributo instituído. Por isso, desenvolveu a teoria dos poderes implícitos, diante da qual os entes federativos devem observância na interpretação das normas que dispõem sobre a competência. A competência da União somente ocorre quando há norma implícita ou explícita a estabelecer tal poder.¹⁷³

No presente trabalho não se adota o entendimento do eminente jurista, pois se parte da teoria de que as normas jurídicas são construídas por meio da interpretação do operador do direito; por isso, incabível a distinção entre poderes explícitos e implícitos. A partir dessa perspectiva, as competências e os poderes são decorrentes de normas resultantes do processo de interpretação dos enunciados normativos sob a forma sistemática.

Nesse mesmo sentido, afirma Gabriel Ivo,

[...] não há norma jurídica expressa, e sim, sempre implícita. Todas as normas jurídicas brotam da atividade interpretativa de quem se aproxima do texto legislado. É sempre o ser cognoscente quem constrói a norma jurídica. O intérprete percebe os textos do Direito positivo e mentalmente elaboras as

¹⁷² MONTALVO, António Rebordão. **A autonomia Local...** *Op. cit.* p. 96.

¹⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014 (atualizado sob coordenação de Adilson Abrau Dallari). p. 133.

normas jurídicas. [...] É correto afirmar, portanto, que não existe norma expressa, todas estão implícitas no texto do Direito positivo.¹⁷⁴

Em relação às atribuições municipais, a Constituição Federativa de 1988 estabeleceu no seu artigo 23, juntamente com os demais entes federados (União, Estados-membros e Distrito Federal), as competências comuns. Caberá a todos os entes atuar sobre matérias que estejam nas suas atribuições institucionais. Esse delineamento decorre do modelo de cooperação adotado pelo federalismo brasileiro, visando manter o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar no âmbito nacional.¹⁷⁵

Assim, os incisos II ao IX do artigo 30 elencam as competências municipais, as quais podem ser exercidas privativa, comum ou concorrentemente com Estados e União. No mesmo artigo, no inciso I, a Constituição conferiu ao Município competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”. Para Hely Lopes Meirelles, a expressão significa a predominância (e não a exclusividade) do interesse em relação aos demais entes federados, “isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância”.¹⁷⁶

Nesse sentido, a proeminência municipal diante do federalismo cooperativo brasileiro também poderá ser verificada quanto à execução de políticas públicas, por meio da contratação de consórcios intermunicipais. Isso evidencia a presença do princípio da subsidiariedade inserto no ordenamento jurídico brasileiro, pois a previsão enaltece a primazia da participação do Município nas tomadas de decisão em relação às demais esferas federativas. Sobre o tema, ensinam Coelho e Rocha:

Inserido no processo de valorização dos entes municipais, tidos como centros de atendimento direto das necessidades dos cidadãos, o instituto dos consórcios intermunicipais de saúde consagra a aplicabilidade dos princípios da cooperação e da subsidiariedade. Naquela, privilegia-se a solidariedade entre os entes locais que se unem para suprir suas deficiências mediante a fixação de estratégias de cooperação a partir da previsão de responsabilidades compartilhadas, sem prejuízo da permanência do poder de gestão em cada uma das entidades envolvidas.¹⁷⁷

Os consórcios públicos são considerados os mecanismos de implantação de políticas públicas nas áreas sociais, passando de uma lógica de isolamento de entes individualizados

¹⁷⁴ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual** – competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 139.

¹⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. *Op. cit.* p. 134.

¹⁷⁶ *Ibidem* p. 136.

¹⁷⁷ COELHO, Daniela Mello; ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Consórcios intermunicipais de saúde e controle da gestão associada de serviços públicos à luz da lei geral de consórcios. In: SIMÕES PIRES, Maria Coeli; BRAZ BARBOZA, Maria Elisa. **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 459.

para a de compartilhamento da oferta desses serviços. Conforme defendem Araújo e Magalhães, os instrumentos de gestão associada de serviços públicos que obedecem ao regime jurídico dos Consórcios Públicos, objetiva à efetivação do federalismo cooperativo.¹⁷⁸

A sua previsão advém do artigo 241 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual os entes federados poderão firmar os consórcios e os convênios públicos entre si, com o intuito de partilhar os encargos, o pessoal e a gestão dos serviços. Tendo por regulamentação a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007. A respeito dos consórcios públicos intermunicipais na área de saúde, pode-se afirmar que com a inserção da saúde dentre as competências municipais (artigo 30, inciso VII, da Constituição Federal), a municipalidade está obrigada a efetivar esse direito social fundamental (artigo 196 da Constituição).¹⁷⁹

Mediante essas premissas, observa-se que a previsão constitucional que possibilita as municipalidades contratarem de forma horizontal ou vertical com demais entes, além de ser uma ferramenta para tornar eficiente a oferta de serviços públicos, efetiva o viés cooperativo do federalismo brasileiro. Evita ainda que a sobrecarga na utilização de serviços públicos, de saúde, por exemplo, sem a devida partilha nas despesas, provoque onerosidade excessiva para Municípios que atuam isoladamente na provisão desses serviços. A partir disso, afastar-se-ia um comportamento *free rider* que denota a atitude de entes que deixam de investir em seus próprios serviços, garantindo apenas o transporte para que a população se utilize dos serviços ofertados em outra unidade federativa.¹⁸⁰

Dessa forma, percebe-se que o Municípios brasileiro recebeu destaque na Constituição de 1988, recebendo não somente o *status* de ente federativo, mas sendo reconhecido a sua fundamentalidade na gestão da coisa pública local. Isso é perceptível por meio das partilhas de competências e das fontes de financiamento diretas e indiretas. Ademais, conforme se viu, com o fim de efetivar o princípio da subsidiariedade previu os instrumentos de consórcios públicos e, com isso, reafirma o caráter cooperativo do Estado brasileiro.

¹⁷⁸ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênio e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº 11.107/2005. In: SIMÕES PIRES, Maria Coeli; BRAZ BARBOZA, Maria Elisa. **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 126.

¹⁷⁹ COELHO, Daniela Mello; ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Consórcios intermunicipais de saúde... p. 461.

¹⁸⁰ CARVALHO, André Castro. Mecanismos para a otimização do federalismo fiscal brasileiro. *Op. cit.* p. 169.

4.3 Principais entraves para a concretização da autonomia financeira do Município e o impacto na efetividade dos direitos sociais

A redemocratização brasileira ocorrida com a promulgação da Carta de 1988 permitiu grandes avanços na ordem jurídica federal. Sob o desenho institucional do federalismo de cooperação, baseado não somente na distribuição de tarefas ou encargos, por meio da repartição de competências comuns e concorrentes, mas também na distribuição de renda entre os entes federados. Essa estruturação acompanha os anseios democráticos, pois, como já referido, a descentralização é própria do ambiente democrático e de sua inerente distribuição do poder.

Foi visto também que competências ou atribuições estatais, desacompanhadas de respectiva fonte de financiamento, reduzem a eficácia da norma garantidora de direitos a zero. A ordem jurídica originada com a Constituição de 1988 trouxe muitas conquistas no plano pragmático, mas ainda se está longe de alcançar o Estado Providência anunciado pelo constituinte originário em 5 de outubro de 1988.

As garantias de direitos analiticamente preconizadas pela atual Lei Fundamental dão ensejo à atribuição do adjetivo de Cidadã. Entretanto, passados mais de um quarto de século, a sociedade deve enfrentar muitos desafios em prol da concretização dos ideais constitucionais. Isso porque nem sequer o padrão mínimo foi garantido ao longo desses anos. Esse panorama exige envidar esforços para conferir concretude às normas constitucionais a fim de promover o objetivo do Estado Social.

Para tanto, deve-se direcionar o olhar para as reais possibilidades, já que não é possível tratar o Brasil como se outro País fosse. É preciso se desarraigado do plano ideal e verificar quais os entraves para a efetivação dos direitos. E a partir disso, encontrar respostas mais racionais que atendam eficazmente à problemática. Essas respostas estão no próprio sistema jurídico, que preferiu ser analítico para não deixar margem a uma possível regressão institucional, com base autoritária.

O modelo de federalismo cooperativo no Brasil refletiu diretamente nas finanças públicas, pois a distribuição de tarefas também foi equivalente à distribuição de fontes de financiamento, seja por meio direto, a partir da atribuição de competência tributária para cada um dos entes, seja por meio indireto, por meio das transferências de receitas dos entes maiores (União e Estados) para os menores (Estados e Municípios).

Ocorre que no Brasil nunca houve uma discussão séria acerca do real significado do “pacto federativo”, em que se colocasse em pauta a necessidade de equalizar a capacidade

fiscal com o gasto de cada nível de governo, considerando-se as atribuições constitucionalmente delineadas. Nesse sentido, Alencar e Gobetti alertam para a forma desordenada como essa descentralização vem ocorrendo desde a promulgação da nova ordem constitucional, situação que resulta na expansão da carga tributária desacompanhada de uma descentralização de receitas. Isso implica a má distribuição da riqueza entre os entes com menor desempenho *per capita*.¹⁸¹

Essa situação demonstra grave distorção no sistema de partilha constitucional, pois esta foi inserida no Texto Maior com o objetivo de distribuir a riqueza que está desigualmente dispersa no território nacional. As transferências deveriam servir para compensar a baixa arrecadação dos entes com menor desempenho tributário, devido às agruras provocadas pelo desenvolvimento econômico desigual.

A capacidade dos Municípios de gerar receita própria foi analisada por Alencar e Gobetti, que enfrentaram dificuldades por causa da ausência de dados suficientes para analisar a base tributária real de cada ente municipal, já que consideraram o PIB muito imperfeito para servir como base, pois a competência tributária está limitada a propriedades urbanas e a alguns serviços; no entanto, grande parte desses entes está situada em áreas rurais.¹⁸²

Por meio desse quadro fático apresentado na pesquisa acima mencionada, constata-se que as transferências de receitas tributárias para os Municípios continuam a agravar a situação de desigualdade socioeconômica originária (considerando como origem a inserção da nova ordem constitucional, em 1988). Essa distorção persiste mesmo com maior incremento de receita no FPM ou transferências diretas.

Com a intrínseca relação entre encargos e recursos, e diante do referido problema na distribuição da partilha, a efetividade do Estado Social resta comprometida. Desse modo, “[...] chegamos a uma distribuição tal que 50% da população brasileira, residente nos 4.147 municípios mais ‘pobres’ do Brasil, ‘detém’ 21,64% do PIB, enquanto os 22,74% da população dos 339 municípios mais ‘ricos’ concentra cerca de 50% do PIB”.¹⁸³

O reconhecimento da autonomia financeira municipal é de suma importância para a efetivação do federalismo de cooperação, o qual visa, antes de tudo, construir uma sociedade democrática e solidária. Somente com a real oferta de serviços públicos haverá a promoção dos direitos sociais; para tanto, o Município ocupa posição estratégica nessa gestão. Nesse

¹⁸¹ ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira**: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Brasília: ESAF, 2008. p. 23.

¹⁸² ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira**: *Op. cit.* p. 24.

¹⁸³ *Ibidem* p. 27.

sentido, afirma Andreas Joachim Krell que “[...] a autonomia municipal constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade”.¹⁸⁴

Ademais, o autor assevera que a outorga de autonomia ao Município sem cooperação dos demais entes, baseada na disposição obrigatória de tarefas e acompanhada de financiamento e fiscalização, impede que haja melhora na “qualidade dos produtos administrativos finais para os cidadãos”.¹⁸⁵

Por fim, pode-se perceber que com esse panorama fático dificilmente os ideais democráticos e sociais serão realizados; os direitos extensamente garantidos constitucionalmente não passarão de expectativas inatingíveis. Enquanto o sistema de distribuição de renda ignorar as assimetrias socioeconômicas brasileiras e inexistirem mecanismos eficientes de alocação de recursos no âmbito municipal, inevitavelmente tergiversar-se-á sobre os direitos, em Congressos ou na Academia, mas não se alcançará a concretização dos enunciados normativos que preconizam o Estado Social.

¹⁸⁴ KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha**: direito e administração pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. p. 84.

¹⁸⁵ KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha...** *Op. cit.* p. 85.

5 IMPASSES DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E A REPERCUSSÃO NAS FINANÇAS MUNICIPAIS

5.1 Sistema Tributário Regressivo e desigualdades entre os entes municipais

Como já trabalhado anteriormente, a receita tributária é a maior fonte de renda do Estado. Sobretudo na atualidade, em que se demanda amplo aporte financeiro para subsidiar os gastos sociais. Entretanto, os moldes do sistema tributário devem atender a determinados preceitos para que todos contribuam conforme as suas possibilidades econômicas. Assim, os tributos devem incidir conforme a capacidade contributiva, ou seja, de modo progressivo, onerando quem mais pratica fatos econômicos tributáveis. Isso decorre do princípio constitucional inserto no artigo 145, § 1º da Constituição de 1988, o qual estabelece que o tributo, sempre que possível, terá caráter pessoal e será graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte. Esse preceito também carrega consigo o princípio da igualdade, visto que para distribuir o ônus tributário, é preciso distinguir os indivíduos de acordo com sua condição econômica.¹⁸⁶

Nesse mesmo sentido, a tributação deve ser o meio pelo qual o Estado Democrático minimiza as desigualdades inevitavelmente geradas por um sistema capitalista. A partir dessa ideia, o sistema tributário serviria como um instrumento de distribuição das riquezas, com o fim de se alcançar a equidade social. A base disso está na clássica disposição de que as pessoas que se encontram na mesma posição devem arcar com o mesmo ônus, e que pessoas distintas devem arcar com ônus distintos.¹⁸⁷

A partir dessas premissas, o sistema tributário serviria para retirar, de forma isonômica, parcela da riqueza produzida pelo cidadão, a fim de distribuí-la por meio de serviços e benefícios ofertados pelos poderes públicos. O ordenamento jurídico brasileiro está vinculado a esse comando, que se apresenta no artigo 5º, inciso I, e, mais especificamente, no aspecto tributário, no artigo 150, inciso II, da Constituição de 1988. Na tributação isso resultará na vedação em se instituir tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situação equivalente.

Importa esclarecer que, conforme o ensino de Manoel Cavalcante de Lima Neto, em relação às imposições fiscais, o princípio da isonomia pode ser compreendido sob o ângulo

¹⁸⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 89.

¹⁸⁷ Nesse sentido MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade** – os impostos e a justiça. Martins Fontes: São Paulo, 2005; PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014; GAMA, Eduardo Costa. A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais. In: CONTI, José Mauricio. **Federalismo Fiscal**. (Org.). Barueri: Manole, 2004.

estritamente jurídico ou sob o viés econômico. No sentido jurídico, consagra-se que deve haver igualdade de tratamento para indivíduos em situações idênticas, ignorando as situações específicas. E, na vertente econômica, observa-se a necessidade de adequar a distribuição do ônus tributário à capacidade contributiva a todos aqueles que praticam o fato econômico tributável. O autor se debruça sobre o aspecto jurídico, indicando que a igualdade em seu sentido formal seria insuficiente para equalizar situações específicas que necessite de tratamento desigual, por esse modo a igualdade em seu sentido material deve ser utilizada na aplicação e na interpretação da norma tributária.¹⁸⁸

A consagração do referido princípio nas normas constitucionais é fundamental para que a elaboração de uma distribuição equânime dos encargos fiscais. Entretanto, apesar da previsão constitucional e da teoria do direito defenderem tal primado, a prática tributária no Brasil, nos últimos 12 anos, tem se mostrado bastante divergente do ideal da capacidade contributiva. Nesse período, uma pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC afirma que as políticas de distribuição de renda diminuíram as desigualdades sociais; entretanto, paradoxalmente, o sistema tributário andou na contramão, pois concedeu inúmeros benefícios que privilegiam os contribuintes com maior poder econômico, as quais passaram a pagar cada vez menos tributos (em termos percentuais). Isso demonstra que o sistema tributário, assumiu um molde regressivo, em detrimento das normas constitucionais ora enunciadas. Na pesquisa, indica-se que, enquanto em países com Estado Social mais desenvolvido o percentual de tributos pagos em renda pode ultrapassar 50%, no Brasil a maior alíquota é de 27,5% (nominal, pois real não passa de 20%).¹⁸⁹

Em um sistema desigual, afetado por inúmeros problemas sociais, há vários óbices quanto à iniciativa de se implementar a tão aclamada reforma tributária, a qual necessariamente passa pelo problema federativo, como se verá mais adiante. Isso é devido às pressões político-econômicas advindas de todas as frentes influentes, tanto no contexto interno como no externo. Na discussão dessa reforma, deve-se considerar a influência do mercado global, que exige dos países a prevalência de tributos indiretos.¹⁹⁰ No presente trabalho, no entanto, não aprofundaremos essa questão das influências externas.

¹⁸⁸ LIMA NETO, Manoel Cavalcante. **Substituição tributária: uma visão do instituto no ordenamento jurídico brasileiro e sua aplicação na esfera do ICMS**. Curitiba: Juruá, 2000. p. 108-110.

¹⁸⁹ SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda**. Brasília: INESC, 2014. Disponível em: < <http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/>> Acesso em: 17 set. 2015. p. 5-7.

¹⁹⁰ BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, **Caderno Dívida Externa**, n. 6, 2. Ed., nov. 1994, p. 18.

Então, um sistema tributário equilibrado deve aliar a capacidade contributiva e a progressividade. Caso inexista a efetiva aplicação dessas normas, haveria uma carga tributária que privilegia apenas alguns contribuintes, preservando-lhes o poder econômico, em detrimento de outros contribuintes que veriam seu poder econômico diminuído indistintamente.¹⁹¹

Na forma mais simplificada de um imposto que obedece ao princípio da isonomia, cada pessoa paga a mesma quantia, independentemente de sua renda. Nesse caso há uma equidade tão somente formal, pois todas as pessoas suportam o mesmo valor de tributo, o que o torna desconectado do valor “justiça”, pois desconsidera as diferenças de riquezas entre as pessoas. A partir disso, entra em cena a ideia de uma equidade vertical, visando encontrar as diferenças pertinentes entre os contribuintes capazes de justificar uma carga tributária diferenciada. Distinguindo-se a igualdade formal da substancial.¹⁹²

Essa é exatamente a situação brasileira: a receita derivada do Estado é composta, em sua maioria, pelos tributos indiretos, o que implica um tipo de onerosidade excessiva para a para os que possui menor poder econômico, os quais arcam com o mesmo valor de tributo da parcela com melhores condições financeiras. Isso é uma afronta aos comandos da capacidade contributiva insitos na Constituição de 1988.

A partir de uma análise menos atenta, inicialmente, seria possível conjecturar que um sistema como esse encobre a ideia de violação da capacidade contributiva por duas razões principais: 1) não há vedação quanto aos limites de se instituir tributos indiretos; 2) o contribuinte não é o consumidor final. No entanto, tais argumentos podem ser rechaçados de forma bastante simples: os tributos indiretos não são os tributos mais indicados para a aplicação da capacidade contributiva, pelo simples motivo de que não distinguem os contribuintes, mas os produtos como bens supérfluos ou não. Em segundo lugar, os tributos indiretos, por sua própria estrutura, permitem que o contribuinte transfira o respectivo encargo financeiro para o consumidor final. Por esse modo, a legitimidade para figurar no polo ativo na relação jurídico-tributária processual tem sido relativizada mesmo quando os consumidores finais não tenham como provar que receberam o encargo relativo ao tributo cobrado (artigo 166 do Código Tributário Nacional – CTN).¹⁹³

¹⁹¹ MARTÍN QUERALT, Juan *et al.* **Curso de derecho financiero y tributario.** *Op. cit.* p. 36.

¹⁹² MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade** – os impostos e a justiça. Martins Fontes: São Paulo, 2005.

¹⁹³ PROCESSUAL CIVIL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. REPETIÇÃO. ICMS. CONSUMIDOR FINAL. LEGITIMIDADE ATIVA. 1. Discute-se a legitimidade ativa do consumidor final para pedir restituição de ICMS incidente sobre fornecimento de água. 2. A mais recente jurisprudência do STJ admite que o consumidor de energia elétrica tem legitimidade ativa para a repetição de ICMS. 3. Por coerência, deve-se reconhecer a

Com essa estrutura contrária às normas constitucionais, o sistema se mostra patentemente regressivo, pois onera as parcelas com menor capacidade contributiva, retirando-lhes poder de compra e investimento. Não é difícil perceber que uma estrutura tributária dessa natureza agrava as desigualdades, retirando dinheiro dos mais empobrecidos. Basta atentar, em relação aos tributos indiretos, como, por exemplo, o ICMS, que os Estados-membros consumidores geralmente são com menores índices de desenvolvimento (a maioria estão concentrados na Região Norte-Nordeste). Há pouquíssimo tempo esses entes não arrecadavam com as operações interestaduais quando se tratava de destinatário não contribuinte (consumidor final), toda a arrecadação ficava com os Estados-membros produtores.

Nesse sentido, observa Eduardo Costa Gama:

Não se pode olvidar também o caráter extremamente regressivo dos atuais tributos sobre o consumo, especialmente do ICMS e das Contribuições Sociais, em razão de sua grande influência sobre os preços dos produtos de consumo da população mais carente. Com exceção do IPI, que é efetivamente seletivo, as Contribuições Sociais não incidem seletivamente. Já o ICMS, em que pese a Constituição autorizar a incidência seletiva, em função da essencialidade do produto, os fiscos estaduais aplicam alíquotas consideráveis, inviabilizando a tributação seletiva.¹⁹⁴

Diante desse panorama, uma reforma tributária capaz de transformar o sistema em progressivo sofrerá inúmeros entraves, porquanto deve onerar contribuintes que no Brasil pouco tem sofrido com ônus tributário. Portanto, será necessária uma profunda modificação na estrutura de distribuição do “bolo” tributário, de forma a salvaguardar os princípios de isonomia e capacidade contributiva.

A necessidade dessa reforma refere-se ao dever de os tributos instituídos obedecerem aos princípios a que estão vinculados constitucionalmente. Nesse sentido, um dos impostos progressivos se trata do Imposto sobre a Renda - IR. A participação desse tributo na arrecadação tributária nacional atingiu 17,29% em 2014, sendo percebida pouca variação em 10 anos.¹⁹⁵ O aumento dessa espécie tributária, e das demais, se apresenta mormente em épocas de crise (conforme será tratado adiante em item específico), situação observada nos

legitimidade ativa para o pedido de restituição tributária em favor do consumidor de outro serviço essencial, qual seja o fornecimento de água encanada. 4. Recurso Especial não provido. (STJ - REsp: 704373 MG 2004/0163880-5, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 25/08/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: <!-- DTPB: 20090831
 --> DJe 31/08/2009)

¹⁹⁴ GAMA, Eduardo Costa. **A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais...** *Op. cit.* p. 151.

¹⁹⁵ MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Carga Tributária no Brasil – 2014...** *Op. cit.* p. 22

Estados Unidos e na Europa, que vivenciaram períodos de intensas crises advindas da participação nas guerras. O Brasil, por seu turno, não participou tão avidamente desses conflitos, tendo apresentado entre 1963 e 1965 uma alíquota máxima de 65% sobre o IR,¹⁹⁶ já na Europa essa alíquota chegou a superar 90%.¹⁹⁷

Sobre a questão específica do imposto progressivo sobre a renda, convém distinguir o que se chama tributação progressiva e tributação regressiva. Neste modelo, os tributos se apresentam de modo a privilegiar contribuintes com maior poder econômico, a exemplo do *Poll Tax* (implantado por Margaret Thatcher no Reino Unido entre os anos de 1988 e 1991) que consistia em um imposto único. Já por tributo progressivo, entende-se que este incide em maior proporção quanto maior for a renda do contribuinte, já que, na maioria das vezes, há alíquotas progressivas conforme a riqueza. Por isso, defende Thomas Piketty que no Estado Fiscal e Social deve-se privilegiar este último tipo de imposto, porquanto indica maior proximidade com uma distribuição tributária equânime.¹⁹⁸

O imposto progressivo sobre a renda é um dos meios eficazes de que os países podem dispor para arrecadar mais com o intuito de financiar o Estado Social e, ao mesmo tempo, garantir distribuição de renda.

Apesar desses benefícios sociais que o tributo permite proporcionar, não foi por meio de sufrágio universal que o referido imposto foi implementado nos países desenvolvidos; isso se deveu à iminência e à eclosão das guerras, que fizeram a progressividade saltar de 9% e alcançar seu patamar máximo de 98% (no Reino Unido).¹⁹⁹ Percebe-se que uma alíquota dessa proporção só tem lastreio em tempos excepcionais, em momento atual conflitaria com o caráter não-confiscatório do tributo. Por outro lado, alíquotas muito reduzidas implicam em uma bonificação indireta aos contribuintes com maior capacidade contributiva, visto que fatalmente o Estado transferirá o ônus para outra base tributária.

No Brasil, a alíquota mais alta aplicada ao IR foi no patamar de 65%, no período de 1963-1965. Atualmente, a alíquota máxima de 27,5% segue uma tendência mundial que emerge no mercado global e ocasiona uma forte concorrência fiscal entre os países.²⁰⁰

¹⁹⁶ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Resumo da história do imposto de renda no Brasil até 2013**. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/irpf/historia/hist1997a2014.asp>> Acesso em: 15 set. 2015.

¹⁹⁷ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. *Op. cit.* p. 494

¹⁹⁸ *Ibidem* p. 482.

¹⁹⁹ *Ibidem* p. 494.

²⁰⁰ BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, **Caderno Dívida Externa**, n. 6, 2. Ed., nov. 1994, p. 18.

Nos Estados Unidos e na Europa, a instituição do imposto progressivo sobre a renda foi fundamental para garantir a diminuição das desigualdades sociais no século XXI. Thomas Piketty aponta dois principais motivos que ameaçam o fortalecimento do tributo em tela: o primeiro, de ordem intelectual, haja vista que as funções da progressividade nunca foram plenamente debatidas; e o segundo, de natureza política, pois a concorrência fiscal permitia que categorias inteiras de renda se eximissem das regras do regime normal.²⁰¹ Com essa tendência, constata-se nos Estados Unidos e na Inglaterra uma queda do percentual do imposto sobre a renda, que passou de 80 a 90%, entre os anos 1930-1980; e, de 30 a 40% nos anos 1980-2010, fruto das pressões globais para uma regressividade no regime tributário.²⁰²

No Brasil, a questão da equidade foi debatida pela Subcomissão de Tributos desde o anteprojeto que elaborava a Constituição de 1988. Uma das modificações ou correções que se pretendia viabilizar em relação ao sistema anterior era a questão da melhor distribuição do ônus tributário. Por esse motivo, o estabelecimento do princípio da capacidade contributiva foi eleito um dos pilares do Sistema Tributário.²⁰³

Em que pese o estabelecimento de tributos diretos e indiretos, Fabrício Augusto de Oliveira constata que em relação à Constituição anterior, em que havia 11 diferentes tributos indiretos contra cinco diretos, a atual tornou equivalente a quantidade tipos de tributos diretos e indiretos, pois se resumiram a sete tributos de cada espécie (direta e indireta). Atualmente, apesar da aparente equivalência, os tributos indiretos, como, por exemplo, o ICMS possui várias regras-matrizes de incidência tributária, ou seja, em um imposto vários fatos distintos são alvo de tributação por esse mesmo tributo. Isso é resvalado no aspecto financeiro, visto que a arrecadação total do imposto atingiu, em 2014, 20,80% do total arrecadado na Federação.²⁰⁴

Ademais, entre os tributos diretos, o IGF não foi instituído; já o ITR e o ITCMD não provocam impacto na arrecadação da União e do Estado, respectivamente.

Assim, em recente estudo divulgado em 2011 pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, estima-se que 55,75% da arrecadação tributária da União, Distrito Federal, Estados e Municípios provêm de impostos sobre o consumo, 30,48% da

²⁰¹ *Ibidem* p. 485.

²⁰² *Ibidem* p. 495.

²⁰³ OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: UNICAMP, 1995.p. 106.

²⁰⁴ MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Carga Tributária no Brasil – 2014**: Análise por tributo e bases de incidência. Brasília: Esplanada dos Ministérios, 2015. p. 22.

tributação sobre a renda (entre este percentual, 15,64% vem da renda do trabalho) e apenas 3,7% advêm do patrimônio.²⁰⁵

Importa acrescer também, os dados fornecidos pelo Ministério da Fazenda nos relatórios sobre a carga tributária anual entre os anos de 2008 a 2014. Veja-se:

Tabela 6

Base Tributária x ano (% sobre a arrecadação)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Renda	20,52	19,88	18,40	19,02	17,84	18,10	18,02
Folha de Salários	24,12	26,05	26,15	25,76	26,53	24,98	25,18
Propriedade	3,28	3,37	3,52	3,70	3,85	3,93	4,17
Bens e Serviços	48,72	47,36	48,57	49,22	49,73	51,28	51,02
Transações financeiras	2,05	1,82	2,15	2,19	1,95	1,67	1,61
Outros não especificados	1,30	1,52	1,22	0,10	0,09	0,04	0,00

Fonte: Dados Ministério da Fazenda

De acordo com a Tabela 7, vê-se que o sistema tributário brasileiro se compõe principalmente pelos tributos sobre o consumo de bens e serviços e contribuições (incidentes sobre a folha de salários), os quais somados resultam em um total de 76% do total de tributos arrecadados em 2014. Isso quer dizer que há um percentual muito inexpressivo de tributos diretos, descaracterizando a norma constitucional que prevê a capacidade contributiva. Embora não se possa desprezar que os tributos indiretos também podem ser instituídos mediante a capacidade contributiva, os tributos pessoais são mais precisos quanto a efetividade dessa norma. Ademais, o encargo financeiro do tributo indireto, mesmo com maior progressão mediante a essencialidade do produto, sempre atingirá igualmente a todos os contribuintes.

Inobstante a existência desse sistema tributário regressivo, nos últimos 12 anos, o Brasil apresentou uma redução de 0,595 para 0,501 na escala de desigualdade (Índice de Gini²⁰⁶). Para Evilasio Salvador, esse resultado não possuiu contribuição da carga tributária,

²⁰⁵ SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda.** *Op. cit.* p. 15-16.

²⁰⁶ O Coeficiente de Gini ou Índice de Gini foi desenvolvido em 1912 pelo estatístico italiano Corrado Gini e configura um cálculo para mensurar a desigualdade, apresentando dados em uma escala de 0 a 1. A interpretação dessa escala deve ser no sentido de considerar a igualdade total – quando todos têm igual renda – como sendo 0 e a desigualdade extrema – quando parte detém toda a renda e outra parte não detém nada – como 1. *In:*

que, de fato, serviu como um entrave à diminuição do índice. Essa redução, no entanto, foi ocasionada por investimentos públicos em políticas sociais de transferência de renda, aumento do salário mínimo, do emprego, obras públicas etc. Ainda assim, o País ocupa a 13ª posição no quesito concentração de renda.²⁰⁷

Confirma-se, assim, que o sistema tributário regressivo é um dos grandes empecilhos para distribuir renda. Enquanto isso, a carga tributária nacional só vem aumentando: disparou de 27% para 35% no curto espaço de 1995 a 2011. Tudo isso numa lógica regressiva que onera as classes mais baixas. E as reformas tributárias que se sucederam foram no sentido de agravar ainda mais a situação da concentração de renda.²⁰⁸

O pesquisador ainda aponta para a necessidade de uma verdadeira reforma tributária, o que pressupõe uma transformação profunda nas bases do sistema atual, pois significará repartir o ônus segundo a capacidade contributiva, implicando o aumento do ônus tributário para um grupo social que se beneficia dessa má distribuição.²⁰⁹ Enfatiza ainda que tão importante quanto diminuir os tributos indiretos é mexer no federalismo fiscal. O ICMS ocupa a posição de principal imposto sobre o consumo, é de competência estadual e corresponde a 20,32% da arrecadação tributária e a 7,18% do PIB nacional. Esse tributo é essencialmente regressivo, operando numa lógica inversa à regra de “quem tem mais, paga mais”.²¹⁰

O caso do ICMS é emblemático porque incide sobre uma grande diversidade de produtos, encarecendo, por essa razão, alimentos, bebidas, serviços de bares e restaurantes, prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal. A alíquota interna, que varia de 17 a 18%, é, conforme informação do INESC, responsável por 45% dos tributos incidentes sobre alimentos. Em uma proposta de reforma tributária, o referido imposto teria que ser profundamente alterado, constituindo grandes entraves o seu impacto arrecadatório e sua posição no cenário federal.²¹¹

Outro ponto da reforma federativa a se levar em consideração é a guerra fiscal que se constitui em um dos maiores problemas federativos da atualidade e afeta diretamente os Municípios, que perdem 25% da arrecadação decorrentes de exonerações ilegais (sem convênio do CONFAZ). Com a promulgação da Emenda Constitucional – EC n.º 87, de 2015,

SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda.** *Op. cit.* p. 15-16.)

²⁰⁷ *Ibidem* p. 5.

²⁰⁸ *Ibidem* p. 5.

²⁰⁹ *Ibidem* 41.

²¹⁰ *Ibidem* p. 14.

²¹¹ *Ibidem* p. 13.

ocorreu uma substancial modificação na sistemática de tributação do ICMS. A referida EC prevê que o crédito tributário pertencerá ao Estado-membro destinatário. Isso configura uma modificação benéfica para a distribuição da riqueza, visto que as regiões mais pobres, as que consomem mais das regiões desenvolvidas, serão compensadas com a arrecadação tributária. Com isso o constituinte resolveu uma distorção de extrema injustiça em relação ao referido tributo.

Há muito, Estados-membros e Municípios reclamam da parca fatia da receita fiscal que lhes é reservada, se comparada com os encargos a que estão obrigados constitucionalmente. Tudo isso foi acirrado pela política de concentração da União, traduzida, em termos tributários, na instituição de diversas contribuições, valores que não são distribuídos via fundos, senão destinados aos serviços específicos da seguridade social.

Assim, as repercussões do sistema tributário regressivo perante a autonomia municipal se mostram bastante evidente por meio da análise dos dados da Tabela 7, pela qual se pode demonstrar: 1) A União privilegia a instituição de tributos não partilháveis, tal como já defendido pela doutrina citada no trabalho, implicando na redução dos repasses constitucionais²¹²; 2) As políticas desonerativas da União e dos Estados-membros sobre tributos sujeitos a partilha repercutem negativamente nos repasses constitucionais direcionados aos Municípios; 3) A maior expressão dos tributos sobre o consumo de bens e serviços tornam os entes menores dependentes dos ciclos econômicos, visto que esse interferirá no desempenho da arrecadação dos tributos partilháveis; e, 3) A inexpressividade da tributação sobre a propriedade afeta o desempenho da arrecadação própria municipal.

Nesse sentido, convém destacar que o sistema tributário nacional se afastou dos desígnios inaugurais trazidos na Constituição de 1988, correspondentes a, de um lado, repartir a riqueza com os Estados-membros e Municípios, a fim de garantir-lhes autonomia, e, de outro, atender à pressão dos movimentos sociais pela universalização dos direitos de cidadania. Para garantir tais prescrições houve, como já visto, a ampliação das bases tributárias dos entes subnacionais visando assegurar as autonomias conquistadas. No intuito de garantir a efetivação dos direitos sociais, buscou-se, na diversificação das fontes de financiamento, “[...] evitar a dependência de contribuições sobre a folha de salários, mais sensível aos ciclos da economia, e proteger os recursos da seguridade social, que

²¹² Nesse sentido MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.

universalizava o acesso à previdência, saúde e assistência da conhecida interferência do Tesouro Nacional”.²¹³

Entre essas preocupações achava-se o desvio de recursos da previdência, para financiar gastos de outra natureza. A Constituição de 1988 estabeleceu, por meio do artigo 195, novas fontes de financiamento, instituindo o Orçamento da Seguridade Social.²¹⁴ Entretanto, ao proceder dessa forma, criou-se o que Rezende, Oliveira e Araujo denominam de sistema tributário dual. Assim nasceram o sistema tributário e o regime de financiamento da seguridade social, como irmãos siameses. Segundo os autores, isso provocou a atrofia da Federação devido ao crescimento das contribuições para a seguridade, minando o objetivo de reforçar a Federação brasileira, que se mostra um objetivo cada vez mais distante de concreção. Ainda conforme os autores, essa atrofia provocada pelo sistema tributário dual força o governo federal a instituir novas contribuições para ampliar os direitos sociais. Por causa das transferências, o ajuste fiscal elaborado pelo governo federal sempre recai sobre a elevação das contribuições. Isso piora a qualidade da tributação e gera desequilíbrios e conflitos federativos, além de impor dificuldades à eficiência da gestão pública.²¹⁵

Os autores ainda advertem que um sistema que privilegia contribuições em detrimento dos impostos tende à ineficiência e ao descontrole. A explicação para isso é facilmente encontrada se compararmos as características entre os impostos e as contribuições. Para se instituir impostos deve-se obedecer às normas constitucionais de proteção ao contribuinte, dificultando, com isso, a formação de distorções econômicas. Ademais, os impostos também contribuem com significativo percentual, para formar uma base de repasses de receitas aos entes menores da Federação, requerendo um aparelhamento administrativo sofisticado, que serve para custear o Estado sem que haja vinculação específica. Já as contribuições prescindem da observância do princípio da anterioridade (noventena); a arrecadação não é partilhada; são mais fáceis de instituir e de arrecadar, e suas receitas vinculam-se a gastos com a seguridade social. As consequências desse quadro comparativo correspondem à prevalência no interesse de instituir as contribuições, pois não são partilhadas com os demais entes. Isso permite a desvinculação de 20% da receita das contribuições para financiar o superávit primário, gerando uma oportunidade para a ampliação descontrolada dos gastos correntes. Vale acrescentar que a proposta de Emenda à Constituição (PEC 87/2015) pretende aumentar para 30% o percentual de desvinculação das receitas das contribuições e

²¹³ REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAUJO, Erika. **O Dilema Fiscal**: Emendar ou Reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 11-12.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 11-12.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 12-13.

ampliar o prazo até 2023. Assim, apresenta-se bastante clara a diminuição da importância dos impostos na arrecadação federal, o que resulta em consideráveis desequilíbrios e conflitos federativos.²¹⁶

Essa estrutura tributária dual é completamente dissonante da opção do constituinte em estabelecer um federalismo de cooperação, com vistas a uma melhor distribuição da riqueza entre os entes federados. A forte centralização de receitas tributárias na política do governo central vai na contramão da direção federalista escolhida pela recente Constituição. A descentralização de encargos, vastamente contemplada no texto de 1988, deve ser acompanhada das respectivas fontes de financiamento.

A repartição de receitas, vista anteriormente, é o modo mais utilizado para distribuir renda aos entes mais pobres, o que os torna unidos para o exercício de suas prerrogativas constitucionais. Munir o ente público é, assim, a maneira de efetivar as demais autonomias que lhe foram outorgadas constitucionalmente. Como já esboçado no primeiro capítulo, as autonomias de política, auto-organizatória, administrativa, legislativa²¹⁷ só se concretizam com a autonomia financeira, já que modernamente não é possível se pensar no funcionamento do Estado sem que haja recursos suficientes para suas finalidades.²¹⁸

Nessa mesma linha de entendimento, ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida, que “[...] a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências”.²¹⁹

Já no ensino de Fernando Rezende, a complexidade do sistema tributário é gerada por meio da multiplicidade de tributação sobre a produção e a comercialização de bens e serviços, bem como pela sobreposição de normas editadas autonomamente pelos três entes federativos, ocasionando não somente efeitos econômicos, mas conflitos de competência, gerando assim um ambiente hostil à cooperação.²²⁰ Por isso, uma reforma que busque sanar essas distorções não pode ser parcial ou de ajustes pontuais, pois deve garantir a uniformidade das normas aplicadas à tributação de mercadorias e serviços no território nacional, de forma a assegurar a abertura do espaço gradual da redução da carga tributária e melhorar a qualidade dos impostos exigidos aos contribuintes brasileiros.²²¹

²¹⁶ *Ibidem* p. 14.

²¹⁷ CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano... *Op. cit.* p. 46.

²¹⁸ BALEEIRO, Aliomar. **O direito tributário da Constituição**. *Op. cit.* p. 9.

²¹⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 33.

²²⁰ REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. *Op. cit.* p. 11.

²²¹ *Ibidem* p. 12.

A problemática ou o dilema fiscal suscitado implica grandes distorções também na gestão pública, por causa da distância entre o financiamento (recursos centralizados) e a gestão de políticas públicas (descentralizada), gerando entraves à eficiência e à eficácia da despesa.²²² Sobre o tema, com a assunção do Estado para prover as diversas demandas sociais (saúde, educação, moradia etc.), as finanças públicas são pouco estudadas pela doutrina jurídica, considerando os poucos trabalhos produzidos nessa área específica do direito. Algo um tanto curioso, visto que é por meio dos recursos públicos que os direitos prestacionais serão executados pelo Poder Público.

A crise federativa brasileira passa necessariamente pela discussão tributário-financeira. Isso porque não há como buscar equalizar receita sem realizar uma reforma que incida em quem recaem as exações tributárias de forma expressiva.

A situação agrava-se sobremodo devido à má distribuição da riqueza no plano municipal. A concentração de rendas tributárias na União mina as finanças municipais e afeta diretamente o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, a maior fonte de renda da maioria dos Municípios brasileiros. Em tempos de crise, a situação municipal é sintomática da gravidade do problema federativo e da carga tributária regressiva, sobretudo porque a falência econômica afeta o consumo e sobre este incidem os principais tributos que sofrem com a queda na arrecadação (ICMS, IPI, ISS). Como esses tributos são as principais fontes do financiamento estatal no Brasil, compondo o percentual de 55,74% em 2011²²³, a queda na arrecadação desequilibra as contas públicas. A título de exemplo, no mês de setembro de 2015, o FPM teve uma queda de 38%, afetando drasticamente a previsão orçamentária municipal.²²⁴ Essa conjuntura fez com que as prefeituras, no Brasil inteiro, se mobilizassem para chamar a atenção das dificuldades enfrentadas pelas populações locais, as quais serão as principais prejudicadas, pois tal queda afeta diretamente a prestação dos serviços públicos, uma vez que os salários dos servidores e empregados públicos se tornam inviáveis. Mais à frente será demonstrado o impacto da redução do FPM, especificamente para os Municípios Alagoanos.

No Senado Federal, foi criada a Comissão Especial destinada a apresentar propostas com relação à partilha de recursos públicos e respectivas obrigações da União, dos Estados,

²²² REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAUJO, Erika. **O Dilema Fiscal...** *Op. cit.* p. 20.

²²³ SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda.** *Op. cit.* p. 13.

²²⁴ Conforme ato de Criação da Comissão Especial, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-criacao>> Acesso em: 30 mar 2016.

dos Municípios e do Distrito Federal – **Comissão Especial do Pacto Federativo**, a fim de resolver os impasses que obstam o cumprimento dos objetivos federalistas, sobremaneira quanto à distribuição de rendas e ao desenvolvimento dos entes descentralizados. Em contraponto, medidas antifederativas estão sendo aprovadas na Câmara dos Deputados, agravando ainda mais a já minada autonomia financeira municipal. Uma delas se refere ao Projeto de Lei Complementar n.º 366/2013, que apesar de beneficiar os Municípios tomadores de serviços (onde ocorre a operação do cartão de crédito ou débito, de *leasing* e planos de saúde), permite a diminuição da alíquota abaixo de 2% (mínimo permitido até o momento) para alguns setores da economia (construção civil, por exemplo), o que incentiva a guerra fiscal entre os entes municipais.

Uma importante medida que está sendo defendida se refere à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional 172/2012, que proíbe lei federal impor atribuições a Estados e Municípios sem a previsão da fonte de financiamento. Esse Projeto de Emenda Constitucional, caso seja promulgada, permitirá aos entes subnacionais realizarem um melhor planejamento de suas contas, protegendo-os das medidas não cooperativas realizadas pelo ente central, que em uma canetada retira, de imediato, milhões ou bilhões de reais. Conforme a informação do Confederação Nacional dos Municípios – CNM, a União realizou medidas desonerativas sobre os tributos partilhados com o intuito de combater a crise mundial de 2008. Como consequências dessas políticas, o referido órgão de representação municipal estima que o valor relativo à perda dos repasses constitucionais, somente no Município de Maceió ultrapassou a soma de 600 milhões de reais no intervalo de 2008 a 2014.²²⁵

Visto isso, resta bastante claro que discutir o problema federativo passa necessariamente pela problemática municipal, que não somente se resume à ausência de recursos, mas também à eficiência desse ente tão importante para a população local. Entretanto, sem recursos não será possível munir as municipalidades de forma a torná-las eficientes e profissionais, capazes de viabilizar uma política de desenvolvimento na localidade que as torne, no longo prazo, independentes dos repasses de receitas dos entes maiores. A eficiência será consequência da garantia de autonomia dos entes e da efetividade do federalismo de cooperação.

A organização do sistema tributário e a distribuição da receita derivada são dois fatores interdependentes e fundamentais para a resolução do problema federativo. Um sistema que fomenta e agrava as desigualdades sociais como o sistema tributário nacional, juntamente

²²⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Pautas prioritárias do movimento municipalista**. Brasília: CNM, 2015. Disponível em: <<http://www.marcha.cnm.org.br>>. Acesso em: 5 out. 2015.

com um sistema de partilha que concentra renda perante o órgão central, não poderá cumprir os ideais federalistas prescritos constitucionalmente. A atual conjuntura demanda uma ampla reforma. É sobre isso que se discorre adiante, por meio do apontamento de problemas causados pelas políticas centralizadoras da receita tributária aos municípios alagoanos.

5.2 Impacto das medidas centralizadoras nos repasses de receitas tributárias direcionadas aos Municípios alagoanos

Da análise do sistema tributário brasileiro, percebe-se que a mera discriminação de competências tributárias se torna inócua para a geração de riquezas aos entes mais periféricos ou para aqueles que sempre estiveram aquém do desenvolvimento nacional. No intuito de melhor visualizar a situação, cumpre lembrar de considerar os Municípios, os quais, em sua maioria, nem sequer possuem renda para montar uma máquina pública arrecadatória, pois a sua população não seria capaz de fornecer ao Estado os recursos a serem vertidos para a coletividade.

Para cumprir as tarefas constitucionais e efetivar o Estado Social, é necessária a dispensa de recursos. Sem estes, é impossível concretizar a vastíssima lista de direitos que foram estabelecidos constitucionalmente. Os custos desses direitos surgem como um dos principais limitadores da efetividade das normas criadoras dos mesmos. As principais reivindicações municipalistas tratam justamente da respectiva fonte de custeio para os serviços de sua competência.

No federalismo todas as prerrogativas estatais devem se coadunar com o modelo descentralizado, a fim de melhor gerir a coisa pública, desenvolver individualmente todos os entes e fortalecer a Federação. No federalismo de cooperação isso ainda é mais evidente, pois este modelo busca, na integração intergovernamental, a forma de atingir os fins estatais, que na Federação relacionam-se com o desenvolvimento de todos os entes políticos.

Conforme discorrido nos capítulos anteriores, as municipalidades são componentes importantes para a concreção do objetivo estatal, que é proporcionar o bem comum. A partir dessa premissa, compreende-se que voltar os olhos para a municipalidade é voltar-se para a própria finalidade do Estado, pois é no Município que o cidadão mora, trabalha, constitui família, investe na iniciativa privada etc. Orientar as ações para o bem do cidadão trará com certeza o foco para o desenvolvimento da estrutura municipal.

A crise das finanças municipais também traz à tona um problema que os defensores do Estado Unitário ressalta: a questão do dispêndio do Estado Federal. Nesse sentido, argumenta Eduardo Marcial Ferreira Jardim que

[...] o unitarismo afigura-se incomparavelmente menos dispendioso do que um Estado Federal, donde, naquela forma de Estado a tributação é menos gravosa do que num Estado Federal, uma vez que são essas as receitas que abastecem os cofres públicos. Só esse argumento bastaria para demonstrar a vantagem do Estado Unitário em relação ao Federal.²²⁶

A estrutura local, no entanto, é fundamental para executar e atuar sobre as questões de interesse da comunidade e o dispêndio realizado com a máquina pública deve ser o suficiente para atender os fins do Estado Social. Apesar de gerar o aumento do gasto com a estrutura tem por intuito efetivar os direitos sociais, e o custo desse modelo de Estado é realmente alto devido às amplas garantias ofertadas. O custo dos direitos sociais é bastante alto, independentemente de o Estado ser Federal ou Unitário e a execução desses direitos necessariamente demandará uma estrutura estatal dispendiosa.

Por essa razão, a centralização não parece a solução para a crise federativa, senão o aperfeiçoamento e a prática do federalismo de cooperação. Isso requer uma melhor relação intergovernamental entre os entes federados para estes que atuem de modo a fortalecer os entes mais periféricos. A retirada de receitas municipais devido às medidas centralizadoras provoca uma defasagem da estrutura local que impossibilita o ente municipal de cumprir suas obrigações constitucionais e legais.

Há instrumentos para coibir o desvio de receitas públicas e a corrupção, que sempre foram um dos problemas decorrentes da descentralização. Esses meios devem ser fortalecidos conforme o fortalecimento das instituições democráticas e mediante a descentralização. A concentração do poder político e do poder financeiro no governo central são retrocessos que o constituinte da Carta de 1988 deixou bastante claro não querer para o Brasil, e a elevação dos Municípios como entes federados demonstra esse objetivo. Por isso, aprimorar o poder municipal é uma grande contribuição para o amadurecimento da democracia.

Outro ponto a que não se deve descuidar, refere-se à importância órgãos de controle externo e interno (Tribunais de Contas, Poder Legislativo) dos Estados-membros, dos Municípios e da União deve servir como mecanismo para a apuração de irregularidades da

²²⁶ FERREIRA JARDIM, Eduardo Marcial. O federalismo e a tributação no Estado brasileiro. In: PIERDONÁ, Zélia Luiza; GIOIA, Fulvia Helena. **Pacto Federativo, Tributação e Cidadania**. Homenagem ao professor Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 126.

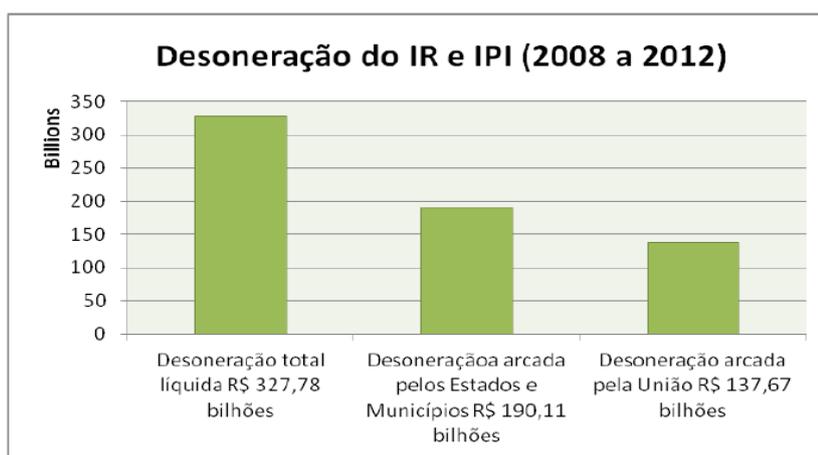
gestão do orçamento público. Assim, pode-se iniciar a trilha para o combate à ineficiência estatal e à má gestão da coisa pública municipal. Entretanto, sem recursos, o mínimo garantido – autonomia – nem sequer pode ser concretizado, inviabilizando o funcionamento da estrutura estatal da municipalidade.

Vale salientar que a defesa do empoderamento financeiro municipal para fins deste trabalho indica uma preocupação com o funcionamento da Federação. Conforme a doutrina e as estatísticas utilizadas nessa pesquisa, a crise municipal não pode ser desconsiderada quando se fala em reformular o pacto federativo. Devem-se levar em conta os 5.570 Municípios profundamente assimétricos, distribuídos nos diversos contextos socioeconômicos no Brasil.²²⁷

Estima-se que em setembro de 2015 houve uma queda 38% no valor repasse do Fundo de Participação dos Municípios, divulgada pela Confederação Nacional dos Municípios, implicando diretamente na redução do atendimento dos direitos sociais.²²⁸

Com o fim de verificar os motivos do impacto nessas transferências, analisou-se o Relatório do Tribunal de Contas da União referente ao ano de 2013 (TC 020.911/2013-0), em que se examina o impacto das desonerações de IR e IPI nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios no período compreendido entre 2008 a 2012.²²⁹

Figura 1



Fonte: Tribunal de Contas da União

²²⁷ SIMÕES PIRES, Maria Coeli; CYRINO NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: SIMÕES PIRES, Maria Coeli; BRAZ BARBOZA, Maria Elisa. **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 53

²²⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nota 1 - FPM Setembro**. Brasília: CNM, 2015. p. 1.

²²⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de avaliação da renúncia fiscal referente a IPI e IR e impacto no FPE e FPM**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20140331/ac_0713_09_14_p.doc> Acesso em: 30 mar 2016.

Na Figura 1, acima ilustrada, demonstra-se que a União, no período anunciado, por meio da política de desoneração, reduziu 190,11 bilhões dos repasses destinados aos Estados e Municípios. Considerando que a maioria dessas pessoas políticas dependem dos repasses para gerirem o governo local, a redução expressiva reflete negativamente na estrutura municipal, causando grave crise na sua gestão (causando repercussões nas normas financeiras, como se verá mais adiante).

A repercussão da diminuição nos repasses do Fundo de Partição dos Municípios nos Municípios alagoanos é percebida a partir da redução de cerca de 30% da folha de pagamento dos servidores e empregados, de cargos eletivos ou não. Outra medida de contenção de gastos é a redução de carga horária de trabalho com o fim de diminuir as despesas com água ou energia elétrica, que oneram bastante o custo da Administração municipal. Cortes de despesas como diárias, horas extras e combustíveis estão entre as demais reduções, resultando na economia de 30% nas despesas dessa ordem.²³⁰

A situação dos Municípios alagoanos é bastante preocupante quando se considera, além da situação da queda dos repasses constitucionais, a baixa expressividade econômica do Estado, que se acha aquém inclusive da região Nordeste. Conforme Fábio Guedes Gomes, enquanto a economia nordestina alcançou, nos últimos seis anos, expressivo crescimento do PIB, além da média nacional (cresceu 5,2% contra 4,6% da nacional), Alagoas respondeu com uma taxa de crescimento de apenas 3,8%, uma média bastante aquém da média de crescimento nacional.²³¹

A queda no crescimento econômico alagoano pode ser visualizada ao longo dos anos. De 1985, quando respondia por 6% da economia da região, caiu para 4,8% em 2010, ascendendo insignificamente para 5% em 2011. Por isso, o autor explica que em Alagoas apresenta-se claramente um emblemático caso de involução econômica, caracterizado pelo fortalecimento de estruturas de subdesenvolvimento baseadas: na pouca diversidade da economia; na baixa produtividade e ocupação da força de trabalho (taxa de desocupação da população economicamente ativa em 2010 era de 10%); na heterogeneidade tecnológica dos setores produtores; e na elevada desigualdade de renda e riqueza.²³²

Essa involução econômica apresentada nos últimos anos pelo Estado de Alagoas demonstra como as políticas de distribuição de renda são importantes para que a estrutura

²³⁰ GAZETA DE ALAGOAS. Prefeitos devem reduzir salários. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, p. Política 3 A, 5 set. 2015.

²³¹ GOMES, Fábio Guedes. **Ensaio sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea**. São Paulo: HUCITEC, 2014. p. 34.

²³² *Ibidem* p. 50.

estatal garanta investimentos públicos capazes de gerar dinamicidade e riqueza aos entes. No entanto, com a ascendente queda nos repasses do FPM (principal provedor dos Municípios), agravam-se ainda mais as desigualdades, comprometendo a oferta de serviços públicos à população e o fomento do desenvolvimento local.

Os Municípios alagoanos, como os demais entes nordestinos, foram grandemente beneficiados pela distribuição de renda iniciada pelo governo federal com o Programa Bolsa Família, que literalmente injetou dinheiro na economia, oferecendo uma quantia às famílias em situação de pobreza ou abaixo da linha da pobreza, incluindo-as entre os consumidores.²³³

Essas medidas, no entanto, não se mostraram suficientes para diminuir as desigualdades sociais, devido à estrutura tributária anteriormente elucidada. O fato de o sistema privilegiar tributos indiretos – até há pouco tempo atrás, a tributação do imposto mais significativo do País, o ICMS, operava-se na origem, ao invés de no destino (recentemente alterada pela Emenda Constitucional nº 87 de 2015) – implica a diminuição do poder de compra do mais pobre por causa dos tributos indiretos incidentes sobre gêneros primários de necessidade e a ineficácia do fomento do desenvolvimento local, visto que os tributos retornam para os Estados-membros produtores.

Por isso, a pauta municipalista defendida pela Confederação Nacional dos Municípios requer aos órgãos centrais uma maior participação do ente federativo municipal nas decisões que impliquem diminuição de rendas para as municipalidades. Entre as suas reivindicações está a inclusão de norma constitucional que prevê a participação de representantes dos Municípios nas reuniões do CONFAZ²³⁴ e a inclusão da Confederação Nacional dos Municípios no art. 103 da Constituição de 1988, como representantes dos Municípios com legitimidade para propor ADI e ADC.

Essas reivindicações são tentativas de se contrapor ao processo de exclusão política dos Municípios e ao descrédito com que as finanças municipais têm sido tratadas nos últimos anos, em decorrência das ações realizadas pela União ou pelos Estados, que afetam diretamente o orçamento municipal. Na contramão disso, as demandas sociais descentralizadas só aumentam, porém não são acompanhadas de respectiva fonte. As assimetrias presentes na realidade socioeconômica brasileira devem ser consideradas com o

²³³ *Ibidem* p. 36.

²³⁴ Essa questão já foi abordada no segundo capítulo, quando se tratou da questão da competência tributária do Estado-membro para instituir e exonerar o ICMS. Discorda-se que deva haver interveniência do Município na competência do ICMS, por causa da afronta que causaria ao art. 6º do CTN. No entanto, não há como negar que é bastante polêmica a viabilidade jurídica dessa inserção da municipalidade nas deliberações exonerativas; isso causaria precedentes para a interveniência do Município na competência dos tributos federais partilháveis.

intuito de adotar medidas de distribuição de riquezas realmente significativas para a Federação. A função dos repasses constitucionais, que demonstram a base cooperativa do federalismo fiscal brasileiro, é a de proporcionar em longo prazo ações para dizimar desigualdades históricas, proporcionando o bem-estar do cidadão brasileiro.

Como visto no primeiro capítulo deste trabalho, a história municipal brasileira é marcada pela penúria financeira, situação reconhecida pelo constituinte da Carta Magna de 1988, que ampliou as bases tributárias municipais e garantiu-lhes transferências de recursos. Mesmo diante dessas garantias, os mesmos problemas retornam ao campo político, evidenciando as agruras que longos períodos ditatoriais causaram à liberdade do cidadão e à ordem democrática.

O texto de Victor Nunes Leal, apesar de retratar o início da Federação, é bastante atual. Nas palavras do autor:

[...] a divisão da pobreza poderia ter sido mais equitativa do que é costume entre nós. A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política. O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores. A renúncia, ao menos temporária, de certas prerrogativas costuma ser o preço da ajuda, que nem sempre se inspira na consideração do interesse público, sendo muitas vezes motivada pelas conveniências da militância política.²³⁵

A retirada de recursos do ente federativo menor não resolve o problema da ineficiência, da precariedade e da corrupção no âmbito local. Diferentemente disso, a história brasileira indica que a escassez de recursos municipais contribuiu muito mais para transformar os Municípios em dependentes de favores do governo estadual, do que para as despesas mais mezinhas, favorecendo assim a corrupção.²³⁶

Ademais, medidas centralizadoras ofendem diretamente os preceitos constitucionais que visam ao cumprimento do Estado de bem-estar social, ou seja, prejudicam diretamente o cidadão, que, em sua maioria, é excluído da participação na riqueza nacional. Ignorar isso é deixar de investir nos objetivos constitucionais, é dirigir a Nação na contramão da direção designada na Lei Fundamental. O caminho a se trilhar, portanto, é o da descentralização.

Nesse sentido, conforme Fernando Rezende:

²³⁵ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2012. p. 179.

²³⁶ *Ibidem* p. 180.

É quase que consensual a proposição de que a descentralização das responsabilidades públicas é o caminho mais promissor para aumentar a eficiência do Estado. Se a responsabilidade pela provisão dos serviços de interesse coletivo é atribuída à instância pública mais próxima da população a ser atendida, menores são os riscos de falta de foco na aplicação dos gastos e maior é, portanto, a chance de aumentarmos a eficiência e a eficácia da ação estatal.²³⁷

O autor opina que para que a descentralização ocorra de forma eficiente deve ser acompanhada dos meios necessários para atender às responsabilidades repartidas, em observância ao princípio da correspondência fiscal. A desigualdade na distribuição espacial de renda e da riqueza reclama uma sintonia entre responsabilidades públicas e correspondência fiscal. A existência dessa sintonia depende de uma lógica de arrecadação alinhada com a lógica da distribuição: “[...] é necessário que o sistema permita um ajustamento periódico às dinâmicas econômica e demográfica, que determinam as mudanças na distribuição espacial da capacidade de arrecadação e das demandas por serviços prestados pelo Estado”.²³⁸

Essa sintonia tem sido constantemente abandonada pelo sistema tributário nas últimas décadas. A prova disso está no distanciamento entre a repartição territorial dos recursos tributários e a repartição dos fatores que pressionam a demanda por serviços prestados pelo Estado, gerando desperdícios e ineficiências. A ausência de equilíbrio entre recursos e responsabilidades atribuídas aos três entes federados causa entraves à eficiência na gestão e na qualidade das políticas públicas, constituindo fontes de tensões que dificultam o entendimento em torno de propostas de reforma tributária. A complexidade que permeia o tema não pode ser desprezada pela reforma tributária, pois a situação socioeconômica brasileira já se apresenta com muitas distorções e disparidades, de sorte que as mudanças pretendidas pelas mudanças no sistema tributário visam às mudanças históricas jamais efetuadas e não apenas à recuperação de equilíbrio preexistente.²³⁹

Por isso, o sistema tributário e o pacto federativo estão sempre interligados quando se pretende reorganizar as finanças públicas municipais. A reforma do pacto federativo implicará mudanças no sistema de partilha de receitas e na própria base do sistema tributário. A partir disso, passa-se a analisar a influência do federalismo cooperativo no desenvolvimento da Federação e como a municipalidade pode encontrar no federalismo fiscal de cooperação a saída para a crise federativa que se instala com bastante força atualmente.

²³⁷ REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. *Op. cit.* p. 16.

²³⁸ *Ibidem* p. 16.

²³⁹ *Ibidem* p. 16-17.

5.3 Federalismo de cooperação e diminuição das desigualdades sociais

O federalismo, atualmente, está atrelado à democracia. Isso porque os Estados Federais (Estado Unidos, Alemanha, Argentina, por exemplos) são também Estados democráticos, tornando quase que automática a vinculação desses modelos. Não obstante esse panorama, alguns Estados já apresentaram a estrutura federalista antes da aderência a regimes democráticos (Império Germânico, por exemplo).²⁴⁰

Os problemas sociais persistentes ao longo da História brasileira, no entanto, impedem que esses ideais de participação ativa na política se concretizem. Somado a isso, percebe-se que as causas sociais não são colocadas como prioridade na sociedade em geral. As poucas manifestações reivindicatórias são marginalizadas e condenadas por grande parte da população. Isso pode ser explicado em grande medida porque a democracia no País é algo muito recente, e uma cultura democrática, na qual os indivíduos participem ativamente das coisas do Estado, requer amadurecimento institucional e político.

A desigualdade social também é um dos fomentadores dessa apatia política. Mas outro fator é fundamental para a compreensão disso: a falta de confiança nas instituições que compõem a estrutura estatal. Isso porque, mesmo com a profissionalização e a complexidade do aparelho estatal, seu bom funcionamento sempre dependerá do apoio e da crença dos administrados. O descrédito por que passam as instituições estatais brasileiras, atingindo conseqüentemente a classe política e os aparelhos do Estado, afeta diretamente o funcionamento democrático e federativo.

Conforme ensinou o jurista alemão Markus Kotzur, a confiança nas bases institucionais é fundamental para que o modelo adotado pelo Estado funcione. Aponta também que, não obstante a estrutura federativa advir de um tronco comum, e considerando ainda que todos os Estados se baseiam em alguns pontos centrais do federalismo (a vedação de secessão, por exemplo), as Federações relativas aos diversos países que adotaram o modelo não é idêntica uma da outra, porquanto são desenvolvidas de acordo com o contexto histórico-cultural de cada sociedade. Esse autor, o modelo federativo exige reformas que tornem o Estado apto a alcançar os seus fins, ganhando, com isso, a confiança dos cidadãos. O aprimoramento estatal decorre de experiências federativas interinstitucionais, muito perceptíveis na tendência cooperativa apresentada na prática federal (Informação verbal).²⁴¹

²⁴⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. *Op. cit.* p. 53-54.

²⁴¹ Palestra realizada por Markus Kotzur no XVIII Congresso Internacional de Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, novembro de 2015.

Para Markus Kotzur, a cooperação entre os Estados-membros se tornou uma necessidade no mundo globalizado, em que as fronteiras internacionais e a complexidade das relações humanas aumentaram. Assim, todos os entes veem a necessidade de cooperar entre si para alcançar o desenvolvimento socioeconômico requerido. A primeira questão que surge no Estado Federal é quanto aos limites da competência dos entes federativos. Na cooperação, abandona-se a ideia inaugural de competências estanques e predefinidas, para dar lugar a uma relação intergovernamental em que as tarefas dos entes são definidas por meio de competências concorrentes e comuns, restringindo-se as competências privativas às questões que não podem fugir da uniformidade (a exemplo das deliberações do ICMS no CONFAZ).²⁴²

Como já observado, o federalismo cooperativo atende bem a essa persecução. Isso foi bem ressaltado por Gilberto Bercovici, quando asseverou que a cooperação é a forma mais apta a realizar os anseios do Estado Social.²⁴³ Nesse sentido, o federalismo brasileiro necessita das reformas devidas. Apesar de o modelo de Estado Federal no Brasil ter sido inaugurado em 1891, a partir da primeira Carta republicana, não se pode considerar que houve uma perenidade das instituições federalistas, pois cada Constituição definiu um novo modelo de Federação. Por isso, no presente trabalho, analisa-se a Federação brasileira recortando-a a partir da Constituição de 1988, a qual, apesar de apresentar elementos das experiências federativas constitucionais anteriores, estabelece um novo desenho de federalismo, evidenciando principalmente o caráter cooperativo.

É na prática que as instituições são aprimoradas. Por isso, nada mais salutar para o amadurecimento da Federação que a existência das reivindicações de reformas que culminaram na formação da Comissão Especial do Pacto Federativo no Parlamento, como já explicitado no item 5.2, a qual levanta a questão da partilha de recursos e encargos para Estados e Municípios.

A descentralização das receitas tributárias ocupa a centralidade na discussão dessa cooperação. Apesar da problemática da distribuição de receitas tributárias não ser a única a ser enfrentada para o aprimoramento institucional nas esferas federativas, essa é uma de suas bases e envolve a garantia da autonomia federativa. Nessa seara, um dos principais indicadores de que a Federação brasileira não cumpre a base cooperativa que a Constituição de 1988 preconiza é o descumprimento dos repasses vinculados de receitas para os Municípios. Foi visto acima que, na primeira oportunidade, as edilidades são suprimidas de recursos, tanto por parte dos Estados-membros quanto pela União. Na esfera federal, observa-

²⁴² *Ibidem*

²⁴³ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. *Op. cit.* p. 156.

se uma concentração de receitas não partilháveis, tendo em vista a crescente participação no percentual da arrecadação das Contribuições em relação aos demais tributos federais. De outro lado, os Estados-membros atuam inconstitucionalmente, retirando a cota-parte do Município, quando concedem unilateralmente isenções sem o crivo do CONFAZ.

Dessa análise da situação financeira municipal, facilmente se deduz que o comando básico da autonomia do Município não é obedecido. Desse modo, é inócua a previsão da garantia constitucional sem a respectiva fonte de financiamento das competências atribuídas ao ente federado. Depreende-se desse panorama que a Federação brasileira, demonstra no plano pragmático o completo desprezo pelo federalismo fiscal cooperativo.

A compreensão da situação do federalismo brasileiro, pode ocorrer por intermédio da análise das experiências federativas anteriores. Conforme sustentou-se nos primeiros capítulos, desde que o Brasil instaurou esse modelo de Estado apresentou um pendor para a centralização. Certamente, não seria diferente no aspecto do federalismo fiscal, visto que, conforme este trabalho, a verdadeira autonomia está intrinsecamente ligada à independência financeira dos entes pactuados.

O objetivo reafirmado no presente trabalho é observar a importância do aspecto financeiro no federalismo, tema pouco estudado na Teoria Federalista. O federalismo fiscal deve ser preocupação central na pesquisa sobre o Estado Federal, visto que, como vislumbrado, é a fonte de financiamento do gasto público. No tocante à problemática dos custos do Estado Social, percebe-se como as temáticas estão relacionadas, de modo que as respostas para os problemas federativos implicarão a própria efetividade de direitos amplamente ofertados pelo legislador originário, mas ainda muito distante de concreção, pelo menos em sua plenitude. A descentralização é uma das formas de concretizar os anseios democráticos e a própria base ideológica preconizada pelo federalismo. É próximo do administrado que o Estado volta as suas atenções para problemas que jamais o olhar distante do governo central perceberia.

O constituinte originário acertou ao conceder o *status* de ente federado à municipalidade. Ao conferir autonomia ao Município, o Constituinte combateu uma prática de barganha do financiamento do governo local em troca benefícios particulares, algo muito comum na história brasileira, que era utilizada pelos governos locais em manobras políticas. Isso ocorria principalmente porque a carreira na política se iniciava no Município, e a ascensão dos políticos locais dependia dos acordos realizados com os governos mais centrais.

Desse modo, a independência financeira do Município sempre foi renunciada em troca de interesses particulares, favorecendo-se a permanência do patrimonialismo nas comunas.²⁴⁴

A garantia de autonomia ao Município pela Constituição de 1988 permitiu que a independência da comuna não fosse uma liberalidade do governo estadual, mas sim uma cláusula pétrea, visto que integrante do núcleo de normas que garantem o funcionamento do modelo federativo²⁴⁵. Essa conquista tornou inócua a necessidade de os governos municipais se tornarem submissos à União ou ao Estado, a fim de angariar financiamento. Ocorre que, como visto, será meramente formal a previsão de que os Municípios são autônomos, caso existam receitas capazes de financiar as suas tarefas estatais.

No plano pragmático, a autonomia municipal é visivelmente descumprida por causa das práticas antifederativas dos entes maiores, que, na primeira oportunidade, atropelam os preceitos constitucionais para subtrair receitas dos Municípios. O caráter cooperativo do federalismo brasileiro é constantemente sucateado e vilipendiado, agravando o próprio cumprimento de direitos sociais amplamente consagrados constitucionalmente.

Os descrentes na descentralização acusam a ineficiência dos organismos municipais em lidar com a coisa pública, a falta de profissionalismo da Administração municipal e da inabilidade técnica e até a corrupção dos governos locais no lidar com o dinheiro público. Cabe esclarecer que, quando aqui se defende a autonomia municipal, considera-se como questão primordial o cumprimento dos anseios do Estado Democrático de Direito preconizados pela Carta Magna. É por esse desejo que todos os entes devem pautar suas condutas, inclusive quando do exercício de suas competências, visto que não são isolados, mas componentes de uma Federação. Caso os entes maiores ajam irresponsavelmente, desconsiderando o impacto que as suas ações geram nas finanças municipais, o principal afetado será a população que vive nesses entes, a qual padecerá com a penúria e a atrofia do ente federativo mais imediato ao indivíduo. É no Município em que o cidadão “pisa a planta dos pés”; é nele que se trabalha e estuda; é ele que promove o desenvolvimento da nação.

A inefetividade das normas que garantem autonomia financeira à edilidade fomenta o ressurgimento de velhas manobras políticas utilizadas para driblar a falta de recursos, beneficiando a eleição de políticos aliados aos governos centrais, por trazerem mais benefícios às localidades. Essa velha prática já era denunciada por Victor Nunes Leal, segundo o qual, apesar de os Municípios não gozarem de aparato legal para exercer

²⁴⁴ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2012. p. 179.

²⁴⁵CORRALO, Giovani da Silva. **Município** – autonomia na Federação Brasileira. *Op. cit.* p. 159.

autonomia, sempre a exerceram de forma extralegal.²⁴⁶ Atualmente, apesar de essa autonomia já haver sido garantida juridicamente, o exercício da competência dos demais entes em total desprezo das normas federalistas e de sua vertente cooperativa tem minado a almejada autonomia financeira municipal. Por meio desse panorama surge uma problemática nova, que se refere à participação do Município nas decisões centrais que afetam o exercício de sua autonomia.

Quanto a isso, cabe sustentar que a elevação do Município a ente federado não ocorreu de modo aleatório e completamente independente do contexto histórico-cultural brasileiro. O legislador originário confirmou a tendência municipalista nacional, consagrando a descentralização, que territorialmente já era bastante forte na época da constituinte. Entretanto, não se atinou para a possibilidade de haver a intromissão dos entes maiores no exercício da autonomia municipal. Com isso, desprezou-se a participação da municipalidade nas decisões centrais que implicassem perda do exercício da autonomia e até mesmo o tolhessem suas competências. Um caso notório é a ausência de participação de representantes dos Municípios no Congresso Nacional. Além disso, a inexistência de norma que prevê a participação de representantes dos Municípios no CONFAZ é outro importante exemplo, constituindo uma das bandeiras de defesa da pauta municipalista defendida pela Confederação Nacional dos Municípios.

Omitir a participação da municipalidade nas decisões que a afetem coloca o exercício da autonomia municipal subalterno às contingências políticas e fortalece as pressões municipais por meios extralegais, funcionando como verdadeiros *lobbies*. Isso contraria todos os postulados do modelo federal, pois permite que um ente formalmente autônomo se submeta aos arranjos políticos contingenciais para exercer sua autonomia. Outro ponto negativo a ser levantado é que a ausência de normas prevendo a participação das municipalidades nas decisões centrais (Estados e União) enseja a utilização de meios extralegais, tornando a participação dos Municípios algo de fato, mas não de direito. Essa prática configura-se como uma das mais nocivas ao aprimoramento do Estado de Direito, tendo em vista que a atuação das edilidades perante o Parlamento (estadual ou federal) se faz em detrimento dos preceitos em que se finca o Estado de Direito.

Nessa toada, defende Adolfo Atchabahiam que no cenário de um autêntico federalismo a prioridade é reconhecer, sem obstáculos, a autonomia dos governos provinciais, tornando-os capazes de agir perante os demais entes conforme preceituam as bases

²⁴⁶ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto...** *Op. cit.* p. 179.

federativas.²⁴⁷ Desse modo, constituinte e legislador ordinário devem agir a fim de equilibrar encargos e receitas, tomando em consideração os distintos níveis de desenvolvimento dos entes federados. No Brasil e na Argentina há prescrições (artigo 75, inciso 19, da Constituição da Argentina e artigo 43 da Constituição de 1988) que reconhecem as desigualdades no desenvolvimento socioeconômica entre as províncias e as regiões, por meio de normas que estabelecem à União ou aos organismos centrais do Estado (como o Congresso Nacional, na Argentina) a obrigação de formular políticas de desenvolvimento econômico da nação.²⁴⁸

No entanto, no caso brasileiro, como já vislumbrado, a União volta-se contra esse preceito quando atua de forma a empobrecer os Municípios. Tal contexto deve ser superado pela prática constitucional e pela proliferação das ações de promoção da base federativa. A União como ente ocupante de posição privilegiada diante dos demais entes, por possuir uma visão global sobre o sistema federal a que se destina, possui a função de estabilizar a economia e tornar mais equitativa a divisão dos ingressos financeiros.

No modelo atual, em que os Municípios dependem do FPM e os tributos mais afetados são aqueles incidentes sobre o consumo (ISSQN, IPI, ICMS), uma crise econômica gera uma catastrófica queda nas finanças públicas municipais, inviabilizando o funcionamento da máquina pública local e a oferta de serviços públicos.

O problema é potencializado porque um dos principais aspectos da política econômica se consubstancia na política fiscal. No Estado Federal, as políticas fiscais devem ser congruentes e coordenadas com todos os entes federados, a fim de não criar tensões e de viabilizar o processo de desenvolvimento nacional. Assim, essas políticas não devem centralizar seus benefícios em prol do governo central ou somente dos estaduais. O poder central assume a responsabilidade primária de estabilizar a economia, de proporcionar a forma mais equitativa de distribuição dos ingressos de receitas, bem como de prover bens públicos que proporcionem o bem-estar a todos; já os níveis subnacionais devem disponibilizar certos serviços para suas respectivas jurisdições. Por isso, para os economistas, o federalismo é considerado uma excelente forma de governo.²⁴⁹

A partir desses postulados, percebe-se que caso os entes federados não possuam uma equitativa distribuição da riqueza, seja por meio de arrecadação própria, seja mediante a distribuição de rendas de outros entes, a ideia de eficiência e otimização, proposta pelo

²⁴⁷ ATCHABAHIAM, Adolfo. **Tributación y desarrollo económico en el federalismo**. Buenos Aires: La Ley, 2011. p. 87.

²⁴⁸ *Ibidem* p. 88.

²⁴⁹ ATCHABAHIAM, Adolfo. **Tributación y desarrollo económico en el federalismo**. Buenos Aires: La Ley, 2011. p. 89-90.

federalismo, torna-se inócua. Do modo como a Federação brasileira se apresenta hoje, em termos de divisão de receitas, os entes maiores se beneficiam da sua posição de entes mais centrais para realizar políticas fiscais e econômicas alheias às consequências que causarão nas finanças do Município, comprometendo-lhe a autonomia.

A crise federativa surge desse panorama desanimador, que compromete o desenvolvimento e o financiamento de políticas destinadas a prover os serviços públicos essenciais de educação, transporte, saneamento básico e saúde, que estão diretamente ligados à concreção de direitos sociais, os quais são reduzidos ou dizimados por causa da ausência de recursos na esfera municipal.

O grande perigo dessa situação se apresenta na medida em que, não obstante a Constituição de 1988 tenha restabelecido a democracia, conforme o ensino de Marta Arretche, isso não configura condição suficiente para modificar “padrões enraizados de distribuição da renda e de acesso a bens públicos”. Essas transformações nas desigualdades sociais tornam-se evidentes mediante a implementação de políticas com o intuito de promover a inclusão da parcela da população excluída do acesso aos bens essenciais.²⁵⁰

As políticas de universalização da oferta de serviços públicos essenciais realizadas no Brasil nos últimos quarenta anos contribuíram bastante para colocar o País entre as nações que diminuíram as desigualdades sociais, enquanto os países que no pós-Segunda Guerra promoveram a política de bem-estar social apresentaram a tendência contrária.²⁵¹ Para se compreender a dimensão da mudança, convém mencionar que nos anos de 1970, a ausência de serviços básicos de água, esgoto e energia elétrica e o baixo nível de escolaridade eram uma constante em quase todo o território nacional. Não havia sequer um município com mais de 50% de alunos com 15 anos e ensino fundamental completo. Em 2010, em 91% das municipalidades havia a oferta de energia elétrica a, pelo menos, 90% da população. A oferta de água para a população e a coleta de lixo também cresceram bastante nesse período. De 1980 para 2010, a taxa de mortalidade infantil caiu de 69 para 16 por mil nascidos vivos, e a longevidade saltou de 62 para 73 anos. A população com mais de 18 anos que atingiu o ensino médio cresceu de 6,2 milhões para 39,7 milhões, e a que chegou ao ensino passou de 3,4 milhões para 21,5 milhões. Tudo isso em apenas quarenta anos.²⁵² Apesar disso, o País

²⁵⁰ ARRETCHÉ, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp; CEM, 2015. p. 7.

²⁵¹ *Ibidem*. p. 1.

²⁵² *Ibidem*. p. 194-195.

ainda ocupa a 13ª posição em desigualdade de renda, não obstante já haja diminuído de 79 para 36 o nível de renda dos 5% mais ricos em comparação com os 5% mais pobres.²⁵³

Conforme mencionado no primeiro subitem deste capítulo, a configuração regressiva do sistema tributário nacional impediu maiores avanços na diminuição das desigualdades ao longo desses anos. A recessão econômica apresentada desde 2008 no mundo, com consequências mais visíveis no País a partir de 2013, tem ameaçado os avanços alcançados até o momento no campo social. O agravamento da pobreza municipal impede novos avanços e, pode-se dizer, ameaça as conquistas atingidas ao longo desses anos.

A retomada do federalismo de cooperação por meio do fortalecimento das competências locais e da repartição de receitas para os entes locais baseia-se nas ferramentas jurídicas capazes de proporcionar o aprimoramento da máquina administrativa municipal e de promover o bem-estar social da população.

A precariedade das administrações em nível local tem como responsável, em grande medida, a completa negligência do sistema jurídico brasileiro para prover meios de aperfeiçoamento dos governos locais. A dependência de recursos por parte da União e dos Estados, sobretudo quando esses estão sendo vilipendiados, respalda uma velha disputa pelo poder nos níveis municipais, que o tornam apenas um trampolim político para as esferas mais centralizadas de governo (estadual e federal). Não se pode ignorar a longa tradição patrimonialista, em que a coisa pública é utilizada para alcançar fins particulares. A Constituição Federal de 1988 já avançou bastante ao garantir autonomia ao ente municipal; descuidou-se, no entanto, deixando de dar-lhe as armas necessitam para poder alcançá-la e não impedindo que os demais entes a minassem.

²⁵³ *Ibidem.* p. 1-2.

6 GASTO PÚBLICO MUNICIPAL, DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE ORÇAMENTÁRIO

6.1 O crescimento do gasto público e o dever do controlar

Antes de adentrar na questão específica do gasto público municipal, importa compreender como a despesa pública ganhou predominância no estudo do funcionamento da Administração estatal. Isso porque, conforme lembrado por James Giacomoni, a importância das finanças públicas ganhou maior destaque a partir do aumento da despesa pública, que foi uma constante na economia do século XX, apresentando-se tanto em países com economia coletivizada, na qual o Estado é agente econômico, quanto em economias capitalistas, cuja base é a livre-iniciativa e a economia de mercado. A título exemplificativo, pode-se mencionar o crescimento da despesa pública dos Estados Unidos – paradigma do sistema capitalista –, que no lapso temporal de cem anos saltou de um gasto público de 6,5% (1890) para, gradativamente, alcançar 33,5% (1995) do Produto Nacional Bruto – PNB. Esse acelerado crescimento das despesas públicas esteve presente em outros países capitalistas, como Alemanha e Reino Unido.²⁵⁴

No Brasil, o aumento do gasto público ocorreu de forma um pouco distinta da dos países desenvolvidos acima citados, pois isso só veio ocorrer após a Segunda Guerra Mundial. Entre 1907 e 1943, as despesas públicas acompanharam a mesma proporção do aumento da população, não sendo constatada variação na despesa *per capita*.²⁵⁵ Assim, em 1947 a despesa pública brasileira contava com 17% do Produto Interno Bruto – PIB, e em 1969 com 25%. Em períodos de maior aceleração econômica, em 1955/60 e 1964/69, houve um maior aumento no gasto público. Esse panorama demonstra que o Brasil, distintamente dos países desenvolvidos e de economia capitalista, não alcançou o mesmo crescimento. Uma das razões para esse quadro seria a diminuição da carga tributária no PIB, visto que houve redução entre 1970 (24%), 1975 (23,9%) e 1980 (21,9%). Conforme Giacomoni, essa situação explicaria “[...] a tendência à diminuição de tamanho do setor público tradicional, isto é, daquele fornecedor de serviços e bens públicos clássicos: segurança, justiça, educação, saúde etc. Paralelamente, entretanto, teria crescido o outro lado do setor público: o Estado-empresário”.²⁵⁶

²⁵⁴ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 7. ed. São Paulo, Atlas, 1997. p. 19.

²⁵⁵ *Ibidem*. p. 19.

²⁵⁶ *Ibidem*. p. 20.

Assim, no período ditatorial brasileiro, o setor público dispndia vultosas quantias não direcionadas ao cumprimento do Estado Social, mas à manutenção das empresas estatais. Com a nova estruturação da economia de mercado e a racionalização do aparelho estatal na economia, optou-se por substituir o Estado Empresário pelo Estado Regulador. O principal objetivo disso, sem dúvida, foi o programa de Estado Social desenvolvido pelo Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988.

O fenômeno do crescimento do gasto público é explicado pelas teorias econômicas, as quais se basearam em pesquisas empíricas com o intuito de compreender as razões do exponencial crescimento dessas despesas em diversos países do globo, a exemplo do Reino Unido, da Alemanha e da Suécia. Nesses estudos, economistas defendem que a industrialização e a urbanização nesses países fizeram emergir a necessidade do crescimento das funções administrativas e de segurança, bem como instilaram o desejo por bem-estar social, sobretudo educação e saúde, ocorrendo uma maior intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo.²⁵⁷

Para a expansão da oferta de serviços é imprescindível que haja o aumento da geração de recursos. Como visto, a fonte principal de recursos estatais advém da arrecadação tributária, por isso seria necessário um mecanismo que criasse mais tributos. Em vários países esse mecanismo vigorou em período de guerras, pois, conforme defende Giacomoni, as pessoas tornam-se mais propensas a despendar maiores quantias para o Estado, em tempo de crise. Passados os conflitos, as pessoas continuam a aceitar os novos níveis tributários. Essa situação é denominada pelos economistas de *efeito translação* e é utilizada para explicar o crescimento dos gastos públicos na Grã-Bretanha.²⁵⁸

No Brasil, Fernando Rezende tentou explicar o crescimento do gasto público, nos períodos compreendidos entre 1947 a 1969, mediante o *efeito translação*. Ele conclui que em alguns períodos desse intervalo temporal, o governo utiliza-se de “[...] certo oportunismo quando aproveita a ocorrência de perturbações sociais e econômicas importantes para expandir seus gastos, anteriormente já eleitos como necessários, mas que aguardavam os recursos adicionais para a sua efetivação”.²⁵⁹

Dessa maneira, percebe-se que muitos foram os fatores que determinaram o aumento dos gastos públicos em economias capitalistas, evidenciando uma opção por proporcionar o bem-estar social de sua população. Nesse quesito, no contexto estatal brasileiro, verifica-se o

²⁵⁷ *Ibidem.* p. 22.

²⁵⁸ *Ibidem.* p. 23.

²⁵⁹ *Apud* GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** p. 26.

aumento dos recursos públicos mediante o crescimento na participação da arrecadação tributária no PIB; em contrapartida, não se encontra a respectiva melhora com os serviços sociais básicos.

Assim como explicado mediante o ensino de Celso Correia Neto, a intervenção do Estado na economia por meio da política fiscal não é recente, sendo imprescindível até para aqueles que defendem uma economia livre de intromissões estatais, pois até uma omissão implicará em interveniência econômica.²⁶⁰ Isso se deve à facilidade que o organismo estatal possui para gerar renda por meio dos tributos e outras fontes, bem como para oferecer infraestrutura e desenvolver políticas estratégicas que possibilitem à iniciativa privada realizar investimentos em determinadas áreas. Além disso, existem algumas concepções doutrinárias que defendem essa intervenção estatal.

Conforme defender os liberais, o melhor plano financeiro seria aquele em que o Estado gastasse pouco e os tributos fossem os menores possíveis. Essa concepção conta com muitos adeptos, visto que as sucessivas revoluções industriais, que ocorreram na maior parte do século XIX, geraram progressos científicos e a estabilidade monetária quase que dispensava a ação estatal para fomentar a economia.²⁶¹

Em fins do século XIX e início do século XX, teve início um longo período de crises intrínsecas ao sistema capitalista. O mercado se mostrou inábil para solucionar as questões que se apresentavam e, também como consequência da Primeira Guerra Mundial, desembocou na gravíssima depressão da década de trinta.²⁶² Nesse contexto, surgiram as teorias do economista inglês John Keynes, segundo o qual antes de perder a liberdade individual para uma estrutura social coletivista, era preferível perder parte da liberdade econômica para o Estado. Assim, para Keynes, em vez dos cânones clássicos macroeconômicos – oferta, demanda e preço –, haveria outros três pilares: “[...] a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível de emprego”.²⁶³ Essas variáveis deveriam ser controladas pelo Estado. Foi a partir daí que a intervenção estatal se tornou comum nos modelos capitalistas, enfatizando a política de estabilização econômica.

Outro importante autor que contribuiu para aprimorar as tarefas do Estado na economia foi Richard Musgrave. Segundo ele, o principal instrumento de ação estatal na economia seriam as funções fiscais, quais sejam: função alocativa, função distributiva e

²⁶⁰ CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo...** *Op. cit.* p. 124-129.

²⁶¹ *Ibidem.* p. 32.

²⁶² *Ibidem.* p. 32.

²⁶³ *Ibidem.* p. 33.

função estabilizadora.²⁶⁴ Assim, o aumento do gasto público não deve ser desacompanhado de planejamento, nem estar à mercê das contingências governamentais, mas deve ser acompanhado da eficiência na alocação dos recursos, mediante a aplicação em áreas estratégicas, para promover o desenvolvimento, redistribuir renda e estabilizar a economia.

Já foi mencionado que o orçamento dos entes federativos possui grande percentual comprometido com vinculações constitucionais em áreas prioritárias como saúde e educação. A partir dessa configuração, as finanças públicas tornam-se um dos eixos centrais da atividade estatal. Conforme Martín Queralt *et al.*, será por meio delas que o Estado obterá os recursos e realizará os gastos para subsidiar a satisfação de determinadas necessidades coletivas.²⁶⁵ Falou-se no terceiro capítulo, que é próprio do Estado Social avocar relevantes atividades sociais, tornando o custo estatal bastante expressivo. Afinal, promover o desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo distribuir a riqueza é uma tarefa árdua que o Estado deve enfrentar. Com a adesão do Brasil a esse modelo estatal, a partir da Constituição de 1988, a promoção dos direitos sociais fundamentais converteu-se num dos norteadores da Federação, a fim de alcançar os fundamentos da República Federativa.

Com uma Federação tripartite, todos os entes federados deverão seguir as mesmas premissas. A descentralização típica do Estado Federal foi potencializada com o federalismo de cooperação, que investiu na repartição das competências comuns e concorrentes, dividindo os encargos para os entes subnacionais. Desse modo, o aumento do gasto público municipal foi resultado do processo de descentralização, decorrente do novo arranjo federativo composto por três níveis de governo. Assim, os Municípios passaram da posição de “agentes administrativos” do governo central para assumir a autonomia conferida constitucionalmente. A transição de um modelo de federalismo dual – em que as competências eram bastante delimitadas em cada ente – para o federalismo de cooperação implicava retirar dos governos centrais muitas das competências privativas, tornando-as comuns entre os entes federados, a partir de uma rede de relações intergovernamentais.

Leandro Molhano Ribeiro afirma que a Constituição de 1988 deixou vago o capítulo sobre a implementação de políticas sociais nos diversos níveis de governo, ficando a critério da legislação complementar a definição de como ocorreria a cooperação entre os níveis governamentais. Isso não seria problema, não fosse a ausência de convergência entre as

²⁶⁴ *Apud* GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. *Op. cit.* p. 32.

²⁶⁵ MARTÍN QUERALT, Juan *et al.* **Curso de derecho financiero y tributario**. *Op. cit.* p. 31.

diferentes forças políticas na definição da respectiva responsabilidade e das atribuições concretas de cada nível de governo na provisão de políticas sociais.²⁶⁶

Conforme apontou o autor, a Constituição definiu bem a discriminação de rendas e instrumentos de partilha tributária, mas quanto às atribuições específicas de cada ente no campo das políticas públicas não seguiu o mesmo direcionamento. Nesse campo, as definições foram sendo estabelecidas entre as décadas de 1980 e 1990, e “[...] em grande medida estiveram condicionadas a estratégias de curto prazo de combate à inflação ou à falta de verbas para o seu financiamento.”²⁶⁷

Nesse período, foram delineadas as diretrizes e políticas para a descentralização nas áreas de educação, saúde e assistência social. Em relação à educação, a União deve vincular 18% da receita decorrente da arrecadação de impostos; já o Distrito Federal, os Estados e os Municípios devem garantir a vinculação de 25% de sua receita, inclusive a advinda de transferências, para o gasto com educação. Apesar de preestabelecido o financiamento da educação, inexistiu uma definição estratégica e coordenada entre os três níveis de governo concernente à provisão de serviços educacionais, tornando essa descentralização heterogênea e gerando dois padrões principais: municipalização e desconcentração.²⁶⁸

Várias foram as políticas de descentralização realizadas pela União envolvendo os serviços prioritários nas áreas da saúde, educação e assistência social. Na educação, por exemplo, a Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional – LDB (Lei nº. 9.394/1996) determinou a responsabilização dos Municípios em ofertar o ensino fundamental, preferencialmente. No que concerne à saúde, a Constituição de 1988 promoveu a universalização do seu acesso a toda a população por meio da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS e estabeleceu que as municipalidades ficariam encarregadas pela execução dos serviços de saúde, que os estados deveriam coordenar as ações nessa área, ficando a União com o dever de normatizar e transferir os recursos para o provimento dos serviços. Na assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS determinou a execução dos programas assistenciais criados pela União e coordenados pelos Estados-membros.²⁶⁹

O resultado dessa descentralização significou, para essas áreas, aumentos consideráveis no custo na provisão dos serviços por parte dos Municípios. Assim, a

²⁶⁶ RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, governo local e políticas sociais entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 153.

²⁶⁷ *Ibidem*. p. 154.

²⁶⁸ *Ibidem*. p. 154.

²⁶⁹ *Ibidem*. p. 155-157.

municipalização do ensino fundamental resultou num aumento percentual no número de matrículas (de 45% em 1996 para 56,6% em 2004). Na saúde, a habilitação dos Municípios no SUS saltou de 22% em 1996 para 99% em 2000. Em relação à assistência social, as municipalidades possuem autonomia decisória na prestação de serviços sociais.²⁷⁰

A partir dessa estrutura descentralizada, os gastos públicos municipais nas áreas prioritárias foram bastante expressivos, entretanto a participação inexpressiva na formação da arrecadação tributária por parte desses entes não é suficiente para prover todos os encargos a que estão obrigados. A arrecadação tributária brasileira está em torno de 35% do PIB, dos quais o Município participou com 6,19% em 2014²⁷¹, situação que deixa o ente menor em extrema dependência das transferências constitucionais, legais e voluntárias. Considerando que a maioria dos entes municipais não está apta a receber transferências voluntárias, por descumprir as leis de responsabilidade fiscal, os municípios ficam na dependência das transferências via lei Kandir – cota-parte do ICMS – e do FPM.

6.2 Controle das Contas Municipais

O orçamento público surgiu como um instrumento essencialmente de controle, mediante o qual os órgãos de representação poderiam fiscalizar a execução orçamentária dos atos administrativos do Executivo. Inicialmente, a própria elaboração do orçamento, por meio do Parlamento, já bastava para a função fiscalizatória. No entanto, o agigantamento do Executivo e, por consequência, o aumento de suas despesas e receitas, bem como a perda do poder sobre a elaboração orçamentária pelo Parlamento, passou a importância do controle para a execução orçamentária.²⁷²

Nascido da ideia liberal de minimizar “o mal” do gasto público, o controle externo parlamentar visava garantir a alocação dos quantitativos fixados no orçamento para cobrir as despesas, servindo também para fiscalizar a arrecadação. Enfatiza, portanto, os aspectos financeiro e jurídico da gestão pública, sobretudo quanto à probidade dos atos da Administração.

Assim, a ideia de controle externo foi amplamente utilizada, inclusive no Brasil. Entretanto, o crescimento da Administração Pública e do orçamento não foi acompanhado de aperfeiçoamentos na fiscalização legislativa. Foi requerido um novo modelo de controle

²⁷⁰ *Ibidem.* p. 157-158.

²⁷¹ MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Carga Tributária no Brasil – 2014...Op. cit.* p. 18.

²⁷² GIACOMONI, James. *Orçamento Público...Op. cit.* p. 232.

exercido internamente, a fim de que os próprios órgãos executivos verificassem o desenvolvimento dos trabalhos realizados. Nesse sentido, a Lei n.º 4.320/64 estabeleceu os sistemas de controle interno e o controle externo, os quais foram ampliados pela Constituição de 1988. Nesta, o controle foi previsto não somente para a fiscalização financeira e orçamentária, mas passou a abranger as áreas operacional e patrimonial, isenções, estímulos e incentivos fiscais. A atual Constituição também deixou claro que o referido controle seria estendido às entidades da Administração indireta.

O controle das contas públicas é um dos mais importantes instrumentos do Estado para conter abusos e garantir direitos, sobretudo no programa de bem-estar social, ao qual o Brasil aderiu, porquanto avoca para o Estado o dever de ofertar ampla quantidade de direitos e garantias individuais e sociais. Esse controle concerne ao cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública proba, claramente perceptível no art. 37 da Constituição Federal. Em uma Federação tripartite, o controle também é um dos aspectos que se complexificam, pois todas as unidades federadas deverão possuir instituições de controles interno e externo. Assim, semelhantemente aos demais entes federais, a municipalidade também está obrigada a exercer tais controles.

Para fins de verificar a hipótese do presente trabalho, a análise centrou-se nos órgãos responsáveis pelo exercício do controle das contas municipais, a fim de verificar quais são os mecanismos de que dispõe o ordenamento jurídico para fiscalizar as contas públicas municipais, considerando que grande parte das municipalidades sobrevive de repasses constitucionais de outros entes.

No Estado de Direito, o controle é uma atividade inerente à própria atividade estatal, pois serve para fiscalizar a adequação entre a norma e o dia a dia da gestão governamental. José Nilo de Castro afirma que a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios controles internos e externos permanentes, com os quais se pode exercer o controle (ou controle administrativo) dos seus agentes, possibilitando que os administrados também provoquem esses mecanismos (art. 5º, XXXIV, *a e b*); ainda, atribui a cada um dos três Poderes o poder-dever de controlar-se, conforme arts. 70 e 74. Além disso, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem exercer o controle interno de forma integrada (arts. 74 e 75), estabelecendo responsabilidade solidária para os agentes responsáveis pela tarefa de exercer o controle, obrigando-os a dar ciência ao respectivo Tribunal de Contas, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade no cumprimento de metas do plano plurianual, nas execuções dos planos do governo e do orçamento municipal. Também atribuiu ao cidadão,

partido político, associação ou sindicato o poder de denunciar irregularidades ou ilegalidades no respectivo Tribunal de Contas.²⁷³

José Maurício Conti, por sua vez, observa que a Constituição de 1988 ampliou o alcance do controle das contas públicas, inserindo no seu art. 70 não somente a fiscalização financeira e orçamentária, mas também mediante os diplomas constitucionais anteriores, que englobam a fiscalização operacional e patrimonial. Tudo isso com vistas ao controle das receitas e despesas, ao modo de arrecadação das receitas e à qualidade do gasto dessas entradas, visando ao cumprimento do programa de metas estabelecidas nas leis orçamentárias. Daí se dizer que o controle objetivo atinge o cerne do programa orçamentário elaborado.²⁷⁴

As formas de fiscalização elencadas acima estão disciplinadas pela Lei Federal n.º 4.320/1964. Assim, na fiscalização das contas públicas, pode ser observada, por meio do controle das peças contábeis (art. 83), a análise financeira, orçamentária, análise operacional e patrimonial (art. 94). Com isso, quaisquer bens de natureza material ou imaterial que possuam valor econômico e que pertençam, direta ou indiretamente, ao Poder Público, devem ser contrastados, para fins de adequação com as normas que disciplinam o manejo e a alocação do bem público.²⁷⁵

É importante compreender que ao realizarem essas formas de controle, os órgãos responsáveis devem avaliar os atos administrativos, conforme o art. 70 da Lei n.º 4.320/1964, quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade, bem como quanto à aplicação das subvenções e renúncia de receitas. E com base no art. 77 da referida lei, ainda podem exercer os controles de forma prévia – anteriormente à elaboração da despesa –, concomitante – durante a execução do gasto –, e subsequente – após a conclusão do ato administrativo.²⁷⁶

Assim, as ferramentas de fiscalização conferidas pela Constituição de 1988 à Administração Pública consistem no: a) controle administrativo – exercido pela própria Administração, que pode rever seus próprios atos; b) controle legislativo: pode ser político – os atos devem ser coerentes com os fundamentos e princípios do Estado –, e técnico – os atos são submetidos às fiscalizações financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial; c) controle judiciário – exercido pelo Poder Judiciário, que confere a coadunação dos atos com o ordenamento jurídico. Ao exercê-la, os órgãos devem observar o conteúdo ou objeto do controle, na medida em que averiguam o programa de trabalho a ser desenvolvido no ato

²⁷³ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. *Op. cit.* p. 249.

²⁷⁴ CONTI, José Maurício. **Direito Financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 1-2.

²⁷⁵ *Ibidem*. p. 2-4.

²⁷⁶ *Ibidem*. p. 7-9.

administrativo (controle programático), a obediência às normas dos órgãos executores do ato (controle administrativo) e o cumprimento das regras financeiras e contábeis (controle financeiro). Tudo isso pode ser exercido de forma interna – pela própria Administração – ou externo – pelo Poder Legislativo e demais órgãos auxiliares.²⁷⁷

Convém destacar que no Brasil foi adotado o sistema francês ou continental europeu de controle externo, que se caracteriza pela incumbência do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (órgão colegiado) no exercício desse controle. Difere, portanto, do modelo de controle externo inglês ou anglo-saxônico, que confere a um único órgão (não colegiado) a tarefa de controlar as contas públicas.²⁷⁸

Para os fins pretendidos no presente estudo, compreender as funções dos Tribunais de Contas é primordial, tendo em vista que se configura em órgão técnico a averiguar a adequação dos atos administrativos municipais ao cumprimento das leis orçamentárias. Esse órgão é um instrumento de crucial função na fiscalização dos atos administrativos municipais, considerando que é por meio dele que se verifica o cumprimento dos direitos e deveres municipais.

Desse modo, conforme afirmou José Maurício Conti, os Tribunais de Contas têm por função básica auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo sobre a Administração Pública. Não se trata de uma instituição sem uma conexão com histórica no País, pois já em 1890 houve a criação da primeira Corte de Contas, constituída pelo Decreto n.º 966-A, tendo sido instalado em 1893.²⁷⁹

Atualmente, muito se discute sobre qual seria a posição (natureza) desse tribunal diante do controle de contas, pois há quem afirme tratar-se de um quarto poder, não se restringindo à posição de mero auxiliar. Para o autor, não há que se falar em quarto poder, embora não se possa desprezar a essencialidade da tarefa do tribunal diante do controle externo. Por isso, considera que a função de auxiliar não o reduz à posição de subordinação perante o Legislativo, pois goza de autonomia e possui as mesmas prerrogativas da magistratura. Tal situação confirma a independência conferida constitucionalmente a este órgão, que não se vinculando ao Poder Legislativo, nem ao Poder Judiciário, possui evidente natureza administrativa.²⁸⁰

Os repasses de verbas de outros entes, sobretudo da União, quer seja indireta ou diretamente às municipalidades devem ser fiscalizados. Essa tarefa deve ser realizada pelo

²⁷⁷ *Ibidem.* p. 7-10.

²⁷⁸ *Ibidem.* p. 9-10.

²⁷⁹ CONTI, José Maurício.

²⁸⁰ *Ibidem.* p. 20-21.

Poder Legislativo local com o auxílio do Tribunais de Contas estadual ou municipal, ou pelo Tribunal de Contas da União, quanto às transferências voluntárias. Por isso, a compreensão desse importante órgão técnico de fiscalização é fundamental na tarefa de verificação da legalidade no manuseio da coisa pública. Esclarece José Maurício Conti que o TCU, na tarefa de controle das contas públicas, exerce as funções fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Tudo isso com o intuito de “[...] fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, autarquias, fundações e demais órgãos da Administração Federal a Estado, Distrito Federal ou Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres”.²⁸¹

A partir da interpretação do art. 71 da Constituição de 1988, o TCU será responsável por apreciar as contas do Chefe do Executivo Federal e as contas dos administradores públicos, exercer o controle concomitante dos fatos de administração e atos administrativos, verificar a execução de receitas e despesas, podendo ser requisitado pelo Congresso Nacional para realizar auditorias sobre contas públicas. Esse campo de atuação demonstra a vasta jurisdição do TCU, fenômeno que pode ser compreendido mediante a descentralização de tarefas presente no sistema federal brasileiro. Nas próprias palavras do autor:

Estes instrumentos estão sendo cada vez mais difundidos, em virtude da tendência à descentralização das atividades exercidas pela União e seus diversos órgãos, e representam formas pelas quais os recursos públicos são destinados a outras unidades da Federação, de modo que deve existir uma fiscalização do Tribunal sobre estes repasses.²⁸²

Assim, competirá ao TCU analisar a correta aplicação desses recursos repassados, a legalidade e a regularidade dos atos administrativos que manejam os valores, verificando se há o cumprimento dos objetivos a que se prestam os gastos. Para exercer tais atribuições, a Constituição não se limitou apenas a enumerá-las, mas conferiu ao TCU diversos outros poderes para que a análise não se limitasse a mera formalidade ou mera informação aos demais órgãos de controle. No art. 71, VIII e § 3º da Constituição Federal está previsto que, uma vez constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, deverão ser aplicadas as sanções constantes em lei, sem prejuízo da multa, que será revestida de eficácia de título executivo, correspondente ao dano provocado ao erário.

²⁸¹ *Ibidem.* p. 32.

²⁸² *Ibidem.* p. 23-32.

As sanções previstas na Lei n.º 8.443/1992, ou Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LOTCU, disciplinam o artigo supracitado, estabelecendo que na atividade fiscalizatória e em havendo ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, o TCU deverá adotar, a depender do caso em concreto, as seguintes medidas: a) em caso de obstrução da apuração por parte do TCU, deverá afastar temporariamente o responsável pelo embaraço a sua atividade fiscalizatória (art. 44); b) se houver risco de o agente que causou danos ao erário provocar novos danos ou inviabilizar o ressarcimento desses danos, os seus bens deverão ser postos em indisponibilidade por um período máximo de um ano; c) deverá requisitar a Advocacia-Geral da União para que esta tome as medidas cabíveis para o arresto dos bens dos responsáveis pelos débitos apurados; d) caso o responsável tenha cometido infração grave, em decisão da maioria dos membros do TCU, poderá ficar inabilitado durante um período de cinco a oito anos para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão (art. 60); e) em caso de o agente público ter suas contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, estará inelegível nos oito anos subsequentes (art. 1º, g, da LC n.º 64/90 com redação da LC n.º 135/2010 e art. 91 da LOTCU); f) quando o TCU comprovar fraude de participação em procedimento licitatório, o órgão declarará a inidoneidade do fraudador para participar de outra licitação no período de cinco anos (art. 46); g) no art. 57 da LOTCU há a previsão de multa de até 100% (cem por cento) sobre o valor do prejuízo provocado ao erário.²⁸³

O TCU, no entanto, não possui atribuição para fiscalizar os valores a título de repasses constitucionais de receita de tributos federais, pois, uma vez arrecadada, a receita já pertence ao ente federativo subnacional, seja Estado-membro ou Município. Assim, esse controle da Corte de Contas caberá aos repasses decorrentes de transferências voluntárias para as municipalidades, convênios e demais transferências, com exceção dos repasses via fundos de participação.

Para o controle das contas municipais, os Tribunais de Contas do Estado e do Município (onde houver) exercerão função equivalente no âmbito municipal. Dessa forma, também convém compreender quais são as atribuições das cortes de contas estaduais e municipais. Inicialmente, cumpre lembrar que a Constituição de 1988 vedou a abertura de tribunais de contas no âmbito municipal, permanecendo apenas aqueles criados anteriormente ao diploma constitucional atual.

²⁸³ *Ibidem.* p. 33-36.

O controle interno, por sua vez, está previsto no art. 74 da Constituição de 1988, consistindo na fiscalização exercida pelos próprios poderes, por meio de órgãos competentes para tal finalidade. Importa observar que a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 previram tal tipo de controle, mas estabeleceram que este seria realizado apenas pelo Poder Executivo. Assim, conforme os artigos 70 a 74, todos os poderes deverão realizar o controle interno de forma integrada, a fim de fiscalizar os próprios atos, aferindo-lhes a legalidade, a legitimidade e a economicidade.²⁸⁴ No atual ordenamento, o controle interno, além de ser exercido por órgãos próprios de cada poder, deve auxiliar o controle externo, quando solicitado, seja pelos Tribunais de Conta, seja pelo Ministério Público (art. 76). Ademais, as regras cabíveis aos controles interno e externo no âmbito da União devem ser aplicadas no que couber aos entes subnacionais.²⁸⁵

Todos esses órgãos e instrumentos de controle das contas públicas se coadunam com o modelo democrático e republicano adotado pelo Brasil. Por isso, o dever de fiscalizar a execução do patrimônio e a própria finalidade do gasto público são deveres fundamentais lastreados nos mecanismos supracitados. E são essenciais para o aprimoramento da gestão fiscal dos governos locais, aperfeiçoando a descentralização ora defendida.

São próprios da democracia a *accountability* e o direito financeiro, e suas instituições são fundamentais para conferir à sociedade a resposta ou a contraprestação a que tem direito. Nesse sentido, conclui Nazaré da Costa Cabral que “a descentralização favorece ainda a ‘*accountability*’ e a prestação de contas perante os cidadãos locais, sobre o modo como essas receitas são aplicadas e feridas.”²⁸⁶

Assim, é a partir do exercício desses controles que os cidadãos terão como verificar a ação estatal e a correspondência com as normas constitucionais. Funciona, assim, como um termômetro do próprio sistema, indicando sua (in) efetividade. Por isso, o aprimoramento do sistema democrático e das instituições estatais, sobretudo das mais descentralizadas, está intrinsecamente ligado ao bom funcionamento dos instrumentos de controle.

6.3 Crise federativa e orçamento municipal: as dificuldades na adequação aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

²⁸⁴ *Ibidem*. p. 54-55.

²⁸⁵ CONTI, José Maurício. **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 229-231.

²⁸⁶ CABRAL, Nazaré da Costa. **A Teoria do Federalismo Financeiro**. Coimbra: Almedina, 2013. p. 59.

Como visto ao longo do trabalho, não há um modelo único para o sistema federativo. Cada Estado Federal vai se configurando de uma forma peculiar, a depender muito mais de fatores culturais, históricos e políticos, do que necessariamente da teoria política que sustenta o ideário federalista. Caso se trouxesse o seio da organização fiscal-federativa a mera reprodução de sistemas e métodos estrangeiros, provavelmente o resultado seria desastroso, pois as influências do federalismo real, permeado pelas inúmeras questões sociais já ilustradas – dentre as quais destacou-se a cooperação fiscal entre as unidades federativas –, provocariam modificações nas técnicas adotadas, impossibilitando a realização do objetivo almejado.²⁸⁷

Entre os fatores acima mencionados, utilizam-se alguns referentes ao contexto brasileiro para explicar as questões federativas surgidas no País. Assim, entre os destaques que se vislumbram, percebe-se que fatores históricos, como o “movimento pendular”, realizado pelo Estado brasileiro, tal como bem ilustrado com base no ensino de Hely Lopes Meirelles – que ora se mostrou mais descentralizado, ora menos²⁸⁸ –, influenciaram na atual configuração. Ademais, sustenta-se que a Constituição Federal de 1988 permite a interpretação de uma retomada da democracia, sobretudo por causa da transferência de encargos aos entes subnacionais.

Embora a descentralização tenha ocorrido em vasta medida no campo dos encargos públicos, no que diz respeito aos recursos a tendência tem sido contrária, havendo a edição de reiteradas leis e medidas que centralizam receitas na União, causando ônus aos Estados-membros e Municípios.

Ao elencar esses fatores, considera-se que a descentralização é a maneira mais eficiente para o cumprimento de políticas públicas, sobretudo quando se pensa num território continental, como é o brasileiro. Isso evidencia o papel do Município nessa estrutura estatal, a influenciar no próprio funcionamento do Estado Social. O intuito é o de evidenciar como a falta de autonomia financeira municipal afeta o funcionamento do Estado como um todo, obstando o cumprimento de direitos básicos da população. A partir disso, cabe destacar que neste estudo a grande questão do federalismo fiscal, quando levada ao plano municipal, consiste no que Sérgio Prado considera como brecha vertical (*vertical gap*). Esse termo serve para designar

[...] as características estruturais das federações modernas, no que se refere à atribuição de receitas e encargos (tomados num sentido amplo) entre níveis

²⁸⁷ PRADO, Sérgio. **EQUALIZAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006. p. 399.

²⁸⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO**. *Op. cit.* p. 45.

de governo, resultam na relativa concentração de recursos nos governos superiores e de encargos nos *GSN [Governos Subnacionais]*, tornando necessárias transferências verticais em geral de grande porte, pelas quais se define a distribuição final de capacidade de gasto entre níveis de governo.²⁸⁹

O autor alude ao problema central do federalismo brasileiro. Com a centralização de receitas e a descentralização de recursos, os entes subnacionais, principalmente os municipais, ficam extremamente dependentes de vultosas transferências de receitas tributárias da União e dos Estados (caso dos Municípios). E não só isso. Por causa da configuração regressiva do sistema tributário, cuja característica é a ênfase na tributação sobre o consumo, os entes menores ficam à mercê dos ciclos econômicos.

Essa realidade impede que os entes municipais se tornem verdadeiramente autônomos e cumpram com os desígnios constitucionais de promoção do bem-estar social para a sua população. Além da inviabilização do modelo de Estado adotado constitucionalmente, há o agravamento das desigualdades sociais, tendo em vista que os poucos recursos encaminhados para os entes menores não servem para equalizar as receitas, senão para evitar a falência do ente municipal.

Embora Sérgio Prado observe que não há como implantar o mesmo sistema fiscal-federativo em países distintos, ressalva que é possível identificar algumas questões comuns nas distintas federações que ele comparou (Alemanha, Índia, Canadá, Austrália), que podem inspirar o desenho de soluções próprias para as demais federações. São essas: a) atribuição de encargos como referência para a partilha de recursos; b) atribuição de impostos e formas de compartilhamento; c) concepções e mecanismos para tratar do equilíbrio vertical; d) métodos de distribuição horizontal de recursos; e) gestão financeira e administrativa dos Municípios; e) formas de coordenação intergovernamental horizontal e vertical.²⁹⁰

No entanto, para o escopo deste estudo, intenta-se evidenciar que o modelo federal tripartite adotado no Brasil possui o objetivo de concretizar direitos. Desse modo, é dever de todos os entes executar suas ações visando tal objetivo. Devido a descentralização de encargos para os Municípios e à retirada do poder econômico em subsidiar os serviços públicos, o modelo termina se tornando ineficaz.

O ente municipal, por ser o mais numeroso e o mais próximo do cidadão, deve ter suas prerrogativas constitucionais garantidas, para que os direitos sociais ínsitos na Magna Carta de 1988 sejam concretizados. E, no entendimento defendido no presente trabalho, há que se começar pela garantia da autonomia financeira municipal. A partir de então, os órgãos

²⁸⁹ PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal...** *Op. cit.* p. 19.

²⁹⁰*Ibidem.* p. 399.

de controle externo e interno podem exercer a fiscalização, visando garantir a correta alocação dos recursos destinados a esses entes. Como visto, isso não é tarefa irrealizável, pois para tanto há previsão legal e o orçamento dos Municípios está todo ou em sua maior parte comprometido com as vinculações constitucionais.

Por isso, o federalismo fiscal é um dos aspectos mais importantes da Federação, já que indica as bases para equilibrar as disparidades entre os entes e para promover o desenvolvimento de todos. Nele, destaca-se o sistema de partilha de recursos, que permite que em uma Federação haja a distribuição adequada dos recursos gerados pelo sistema tributário entre os distintos níveis de governo.²⁹¹

Esse recurso federativo de distribuir os recursos gerados em outros níveis de governo possui base cooperativa e visa equilibrar a riqueza adquirida entre níveis bastante distintos. Não significa ajuda financeira, mas a garantia de isonomia entre entes desiguais.

Tanto é assim que uma vez transferidos para os entes municipais, os valores referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (formado por meio de tributos federais) não estão sujeitos ao controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, mas ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, pois a verba pertence ao ente municipal por ordem constitucional. Diferentemente, as transferências voluntárias realizadas pela União aos Municípios são controladas pelo TCU.

Assim, a curva decrescente da brecha vertical em relação aos Municípios consistente no aumento de encargos e na redução de receitas, é o maior problema a se enfrentar na crise federativa atual. Resolver essa pendência constitui prioridade, pois os principais prejudicados são os milhares de pessoas que dependem dos serviços públicos e que vivem precariamente nas mais de 5 mil municipalidades.

Outro ponto bastante importante a se considerar a respeito da crise federativa, como discutido no terceiro capítulo, refere-se à ausência de representatividade da municipalidade nas decisões federais, o que demonstra a posição *sui generis* no tocante à característica de estatalidade vinculada a um ente federativo.²⁹² Isso somente agrava a “clandestinidade” com que os Municípios agem perante os parlamentares, a fim de conseguirem medidas que os beneficiem. Caso considerado esse fator, poder-se-ia concluir que a ausência de representantes dos Municípios no Congresso Nacional é a causa para a constância na queda de receitas e da competência desses entes. No entanto, não se pode afirmar isso, tendo em vista que há representantes dos Estados-membros naquele Parlamento, porém isso não impediu que

²⁹¹ *Ibidem*. p. 400.

²⁹² BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. *Op. cit.* p. 146.

os seus parlamentares vetassem leis que causaram significativas perdas (de receitas e de competência) para os Estados-membros.

O sistema federativo brasileiro não prevê um rito mais rigoroso, com um órgão que exerça fortemente o poder de veto quando há leis que visem onerar ou diminuir poderes dos demais níveis subnacionais, tal como o *Bundesrat* se apresenta na Alemanha. Esse órgão, que é formado por membros indicados pelos governos estaduais, exerce a atividade legislativa federal, detendo ampla participação e poder de veto sobre toda a legislação federal que afete os estados (60% de todas as leis).²⁹³

As experiências de outras federações podem servir de exemplo para a Federação brasileira, que sempre será singular causa de sua configuração tripartite. Essa estrutura deve servir de esteio e ser considerada no projeto de reforma federativa que tramita no Senado Federal. Não se pode negar que há uma federação composta por Municípios, que são maioria numérica, mas minoria representativa nas decisões nacionais.

O ponto de partida para essa reforma consiste, naturalmente, em equilibrar a relação entre encargos e receitas municipais. O sistema de partilha é a forma mediante a qual é possível verificar essa relação e buscar a equalização do binômio: encargos \times receitas. Essa tarefa não é fácil, pois em termos ideais o número exato de encargos deveria estabelecer a quantificação de repasse de recursos encaminhados. Conforme ensinou Sérgio Prado,

[...] o financiamento deve ser adequado às necessidades de gasto final de cada nível de governo e cada jurisdição. Em princípio, quanto mais precisa a atribuição de encargos, mais viável se torna definir uma base técnica para o financiamento federativo, e mais fácil chegar a uma definição de montante suficiente e necessário para que cada jurisdição cumpra suas funções.²⁹⁴

Ainda segundo Prado, o estabelecimento generalista de funções conferido pela Constituição ou lei ordinária não permite que haja uma previsão de gastos, sem que essas normas apontem padrões de referência quanto à qualidade, cobertura e acessibilidade na prestação de serviços. Somente com a posse dessas informações é possível estabelecer um cálculo preciso acerca da provisão necessária à cobertura dos gastos com os encargos.²⁹⁵

Essa poderia ser uma solução a ser adotada pelo Brasil, mas com representantes dos Municípios e Estados-membros, a fim de que as legislações federais que afetem esses entes passassem pelo crivo desses órgãos. Mesmo assim, a mera adoção de um modelo estrangeiro

²⁹³ PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal...** *Op. cit.* p. 403.

²⁹⁴ *Ibidem.* p. 409.

²⁹⁵ *Ibidem.* p. 409.

no contexto nacional não necessariamente causaria o mesmo efeito produzido entre os alemães, porquanto, como já apontado, os parlamentares estaduais no Congresso Nacional mostram lealdade ao partido e não ao governo estadual, como se poderia esperar.

A respeito das implicações da crise federativa referente à equalização do federalismo fiscal, vale observar que essas podem estar repercutindo no cumprimento das normas de responsabilidade fiscal e orçamentárias.

Cabe aduzir que a Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, respaldada nos artigos 163 e seguintes da Constituição de 1988, conforme ensino de Misabel Abreu Machado Derzi, estabeleceu um “[...] complexo de normas ótimas de gestão e administração, a fim de reduzir as aplicações em gasto com pessoal, assegurar o aumento da receita, limitar o endividamento (especialmente dos Estados e Municípios).” Assim, objetivou assegurar o equilíbrio orçamentário, para que os entes públicos se limitem a gastar o que arrecadam. Incentivando o comportamento prudencial do gestor público quanto à manipulação da receita pública.²⁹⁶

A referida Lei, que preencheu uma lacuna na legislação financeira, estabelece, em coadunação com o artigo 169 da Constituição Federal, o dever de que o gasto com pessoal se limite ao teto estabelecido (conforme a pessoa política) capaz de não comprometer o orçamento do ente federado. Nesse sentido, afirma Basile Christopoulos que a previsão desse limite atende uma das exigências liberais de limitação da máquina pública. Acrescenta, em face disso, que em muitos Municípios a economia local gira em torno dos servidores públicos, contrariando a máxima liberal de que a diminuição do gasto com pessoal implica em desenvolvimento econômico.²⁹⁷

Outro importante apontamento da autora refere-se a ideia de que a Lei de Responsabilidade Fiscal não nasceu com o intuito precípua de combater à corrupção, à desonestidade e o desvio, mas preconizou a eficiência. Diz ainda que é plenamente possível que o gestor que se enquadre nos preceitos da referida Lei pratique esses ilícitos, e o gestor que esteja em desobediência à LRF, não pratique nenhum daqueles atos.²⁹⁸

Nesse sentido, cabe trazer a lume dados compilados da Confederação Nacional dos Municípios, que oferece um portal de verificação da situação financeira municipal²⁹⁹, com

²⁹⁶ MACHADO DERZI, Misabel Abreu. Arts. 40 a 47. In: SILVA MARTINS, Ives Gandra da; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 302-303.

²⁹⁷ CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa Pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011. p. 98-99.

²⁹⁸ MACHADO DERZI, Misabel. Arts. 40 a 47...*Op. cit.* p. 302-303.

²⁹⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Panorama da crise**. Disponível em: <<http://www.panorama.cnm.org.br/principal>> Acesso em: 20 fev 2016.

base nos dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, indica a classificação dos gastos com pessoal, fazendo uma avaliação das situações em: Boa –gasto entre 0% a 38,00%; Ajustada – gasto entre 38,01% a 48,00%; Limítrofe – gasto entre 48,01% a 51,30%; Emergencial – gasto entre 51,31% (ANEXO I).

Para se chegar ao percentual de gastos com pessoal nos Municípios, a Confederação Nacional dos Municípios utilizou os dados do STN e aplicou o disposto nos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, dos quais se depreende que esse limite se verifica a partir da relação entre a despesa total com pessoal (*caput* do artigo 18 da LRF) e a receita corrente líquida (artigo 2º, inciso IV da LRF).

Pode-se ilustrar a realidade de alguns Municípios alagoanos, que foram escolhidos aleatoriamente e com situações e localizações diferenciadas no território do Estado, a fim de verificar se diante do cenário apontado eles estão de acordo com os limites legais acima descritos. Assim, verificou-se que em todos os Municípios analisados – Maceió, Arapiraca, Boca da Mata e Coité do Nória – todos apresentavam percentual com gasto de pessoal acima do limite de 60% permitido.

A exemplificação serve apenas como uma forma de demonstrar os possíveis reflexos da crise federativa nas contas municipais, sobretudo quanto ao cumprimento das normas financeiras. Evidentemente, esse problema não pode ser enfrentado nessa pesquisa, pela extensão do objeto e, por fugir ao seu objetivo. No entanto, caberia a uma pesquisa autônoma aprofundar de que modo a redução nas transferências de receitas tributárias por parte da União, devido às desonerações dos impostos partilháveis, afeta a observância das normas ínsitas na LRF.

6.4 Reforma Tributária x Reforma Federativa: a precedência do problema municipal

A partir das questões até o momento suscitadas que envolvem o problema federativo no Brasil, não se pode olvidar que a questão municipal é uma das mais complexas e importantes, apta a ser colocada na primeira pauta das reformas tributária e federativa a que o País deve proceder.

Observou-se ao longo do trabalho que é próprio do modelo federal que a Federação constituída seja singular, variando de acordo com a experiência de cada povo e nação³⁰⁰. E ainda, que é característica do federalismo a mutação para que haja o aprimoramento do

³⁰⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS. Op. cit.* p. 128.

modelo federativo ante os objetivos do Estado. Ficou bastante claro que o fato de se adotar uma estrutura tripartite demonstra apenas uma singularidade diante das demais federações, não significando distorção do modelo. No entanto, para a resolução de problemas inerentes ou surgidos a partir da prática federativa tornam-se necessárias as adequações do modelo, para equilibrar as riquezas e promover os programas constitucionalmente delineados.

A descentralização realizada após a Constituição de 1988 foi uma forma de privilegiar uma história do municipalismo brasileiro, mas deveria ter sido seguida por um melhor planejamento na distribuição de encargos e recursos para o ente mais periférico. A assimetria foi reconhecida constitucionalmente, e nem sempre as legislações e modificações posteriores concorreram no sentido de privilegiar a adoção de um federalismo assimétrico.³⁰¹

Ademais, apesar da clara adoção do federalismo de cooperação pelo novel diploma constitucional, baseado na ênfase por competências concorrentes e comuns, bem como pela partilha da arrecadação das receitas tributárias, a União, que deveria funcionar como uma coordenadora, com a atribuição de gerir as formas de cooperações intergovernamentais, utiliza sua posição de poder central para retirar receitas das municipalidades. Essa afirmação se fundamenta na observação da perda da participação dos tributos partilháveis na Carga Tributária Nacional, os quais foram, conforme os dados analisados anteriormente, foram preteridos em relação às contribuições.

A retração na repartição dos recursos não foi acompanhada da diminuição de encargos cabíveis aos entes municipais; muito pelo contrário, ao longo dos anos estes têm recebido cada vez mais incumbências e aumento de encargos. Várias medidas oriundas do governo central têm afetado as suas finanças, formando a denominada brecha vertical, um dos principais problemas a ser enfrentado na reforma federativa.

A arrecadação tributária brasileira tem se mantido estável nos últimos dez anos. Participando de algo em torno de 34% da formação do PIB³⁰², não seria uma carga tributária considerada alta, quando leva-se em conta o modelo de Estado Social adotado pela Constituição de 1988, que deve atender a inúmeros direitos sociais de forma universal. O problema se concentra na distribuição do ônus tributário. Apesar dos preceitos constitucionais que consagrarem a capacidade contributiva, diversas normas infraconstitucionais serviram para a constituição de uma tributação com base extremamente regressiva, que agrava as

³⁰¹ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro...** *Op. cit.* p. 37

³⁰² MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Carga Tributária no Brasil – 2014...** *Op. cit.* p. 1.

desigualdades sociais e interfere negativamente na economia, incentivando a evasão fiscal e a concorrência desleal.

Diante de tal cenário, importa fazer uma breve retomada dos avanços que o Município obteve quanto ao alcance da autonomia financeira. Conforme Hely Lopes Meirelles afirmou, a oscilação da receita tributária municipal se relaciona sempre à discriminação de rendas nas Constituições brasileiras, mostrando-se invariavelmente aquém das necessidades do gasto público local. Na Colônia, no Império e na Primeira República não havia receitas próprias para os entes locais; estes recebiam apenas dotações eventuais dos Estados e da União, sem que houvesse critério distributivo nem previsão constitucional, o que lhes retirava quaisquer aspirações acerca da autonomia financeira municipal.³⁰³

A Constituição de 1934 foi a primeira Carta Federativa que demonstrou maior preocupação em conferir ao Município a autonomia financeira, conferiu-lhe a competência para instituir tributos próprios – taxas e impostos –, bem como a participação na arrecadação do imposto de indústria e profissões e em quaisquer novos impostos instituídos pelos Estados-membros ou pela União. Até então, a municipalidade dependia das rendas eventuais doadas ao alvedrio dos governos mais centrais. Em 1937, a Carta Outorgada suprimiu um dos impostos municipais – o imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais – e a participação na arrecadação dos novos impostos. Essa situação se modificou bastante com a promulgação da Constituição de 1946, a qual, segundo Hely Lopes Meirelles, foi a mais municipalista – desde então, tendo em vista que o livro foi escrito antes da Constituição de 1988. Esse adjetivo deveu-se ao aumento da base tributária municipal que, além de conservar a competência dos impostos conferidos pela Constituição de 1937, conferiu a competência privativa para instituir o imposto de indústria e profissões e o imposto sobre atos de economia interna ou assuntos da competência municipal – imposto do selo. A partir da Emenda Constitucional – EC n.º 5, de 1961, a CF de 1946 ampliou ainda mais a base tributária municipal, acrescentando o imposto territorial rural e o de transmissão de propriedade imobiliária, e aumentando a sua cota-parte no imposto de renda.³⁰⁴

Essa ampliação na base tributária (e o conseqüente aumento na receita tributária municipal) não logrou subsidiar as crescentes necessidades coletivas. Assim, as municipalidades continuavam dependentes dos recursos advindos da partilha de impostos federais e estaduais, dos empréstimos e subvenções. Esse problema, conforme o autor, decorria da ineficiência da máquina pública local para arrecadar tributos, e também da

³⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. *Op. cit.* p. 71.

³⁰⁴ *Ibidem.* p. 71-72.

sujeição do interesse coletivo aos interesses particulares dos dirigentes locais. Com a reforma realizada em 1965, por meio da EC n.º 18, os impostos municipais se reduziram a dois, mantendo a competência para instituir taxas e prevendo a instituição da contribuição de melhoria. Ademais, a mesma norma previu o aumento na participação municipal nos tributos federais e estaduais, com destaque para o direito a perceber 20% da arrecadação do ICM.³⁰⁵ A arrecadação própria não recebeu o merecido destaque, enquanto os demais entes federados apresentaram incremento nesse quesito. A partir dessa alteração, os Municípios passaram a compor sua receita mediante a instituição de impostos privativos, comuns e por meio da partilha de receitas de outros impostos.³⁰⁶

A Constituição de 1988 (e suas sucessivas alterações) conferiu um sensível aumento à receita municipal, outorgando mais dois tributos privativos: ITBI e COSIP.³⁰⁷ Entretanto, conforme visto, a autonomia financeira municipal também não se efetivou, porquanto a descentralização de encargos decorrente do novo modelo estatal iniciado com o novel ordenamento jurídico após 1988, inseriu o Município como um ente fundamental na provisão dos serviços essenciais. A posição estratégica e a intrínseca configuração menos complexa da máquina pública municipal requerem do gestor eficiência na implementação de políticas públicas.

Discorreu-se anteriormente que embora haja uma descentralização, esta não ocorre de forma estanque, tal qual o desenho propagado pelo federalismo dual, senão conforme o desenho inerente ao federalismo de cooperação. Neste, o ente central atua coordenando as relações intergovernamentais. Assim, com o intuito de uniformizar a provisão de políticas públicas e os serviços delas decorrente, a União delineou diversos programas de promoção de direitos sociais em que os entes subnacionais atuam na execução. Essa configuração não indica uma falha no modelo federal, pois não se pode desconsiderar que o Estado possui um objetivo maior: promover o bem-estar social. Para isso, o federalismo de cooperação atua para conciliar uma realidade em que existem entes bastante assimétricos, sob a coordenação do governo central.

A posição municipal diante da Federação é estratégica, pois apesar de possuir autonomia, esta não está alheia ao desejo de uniformizar a riqueza e a oferta de bens públicos em todo o território nacional. Funcionando como executor de tarefas, o Município deveria ser o ente de maior visibilidade na Federação, seja no sentido de conferir verdadeira autonomia

³⁰⁵ *Ibidem.* p. 73.

³⁰⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais.** *Op. cit.* p. 74.

³⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** *Op. cit.* p. 211.

financeira para o adequado cumprimento dos encargos que lhe são direcionados, seja na efetiva verificação da alocação e execução do que lhe é ordenado – o controle eficiente das contas públicas municipais. Por isso, as urgentes e requeridas reformas nas áreas tributárias e federativas devem ter o foco no federalismo fiscal, corrigindo suas falhas, que afetam fortemente as contas públicas municipais e o funcionamento do Estado de bem-estar social preconizado constitucionalmente.

Nesse mesmo sentido, afirma Fernando Rezende:

Duas questões importantes dominam a literatura e a prática do federalismo fiscal. A primeira se refere à necessidade de equilibrar a repartição de recursos e de encargos entre os entes federados. A segunda trata da redução das disparidades entre eles. A primeira aborda a chamada brecha vertical. A segunda, os desequilíbrios horizontais. A adequada solução dessas duas questões é crucial para a sustentação do equilíbrio e da coesão em regimes federativos.³⁰⁸

Os problemas acima elencados pelo autor são os grandes empecilhos encontrados na prática federativa brasileira. A equalização de rendas tributárias para custear os encargos descentralizados esbarra no problema dos desequilíbrios horizontais, pois os entes não conseguem compor sua receita a partir da receita própria. Esse último problema decorre da concentração territorial da renda e da produção, que causam as disparidades regionais. Em outras federações desenvolvidas, como no Canadá, na Alemanha e na Austrália, as duas questões – brecha vertical e desequilíbrio horizontal – geralmente são resolvidas de forma simultânea por meio da adoção de critérios de equidade capazes de reduzir as desigualdades que há na capacidade de gastos ou na capacidade de prover um mesmo padrão de serviços.³⁰⁹

No Brasil, no entanto, há ausência de critérios na partilha, o que impossibilita resolver essas duas questões matrizes do federalismo fiscal; nem sequer há receita suficiente a partilhar, a fim de alcançar o equilíbrio, visto que nem todos os tributos federais participam das transferências constitucionais. Ainda assim, inexistem critérios periódicos de ajustamento na repartição das receitas que sejam condizentes com a efetiva responsabilidade assumida por cada ente. Por isso, o autor sugere a utilização de algumas diretrizes para realizar os ajustes necessários e as devidas correções no federalismo fiscal brasileiro.

Para Fernando Rezende, as partilhas de receitas tributárias devem possuir o claro objetivo de equalizar a capacidade de gasto de Estados-membros e Municípios, com mecanismos de ajuste periódico no montante a ser partilhado e nas transferências federais

³⁰⁸ REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. *Op. cit.* p. 99.

³⁰⁹ *Ibidem.* p. 100.

direcionadas aos entes subnacionais. As regras aplicadas à repartição de receitas decorrentes da cooperação intergovernamental em políticas nacionais devem ser ajustadas conforme as assimetrias das situações. Por fim, as partilhas e transferências devem se prestar ao estímulo à exploração das bases tributárias próprias.³¹⁰

A partir desses critérios seria possível desenhar um modelo de equalização de riquezas eficientes e capazes de proporcionar a capacidade de gasto inerente ao modelo estatal adotado na Constituição de 1988. As assimetrias entre os entes federativos brasileiros devem ser consideradas, quando o intuito é equalizar riquezas; por isso as normas que prescrevem mecanismos de partilha uniformes e estanques não conseguem atingir os objetivos almejados pelo instrumento da repartição de receitas: desenvolver os entes periféricos e desiguais.

Todas essas ponderações são fundamentais para encontrar no plano pragmático a eficiência federativa requerida pelo modelo de Estado de bem-estar social. Para isso, buscam-se soluções adequadas às exigências inerentes aos impasses federativos que aqui se debatem. É na aldeia – no Município – que se deve buscar as respostas aos problemas federativos brasileiros. Isso porque, enquanto se debate acerca dos entes fictos que são a União e os Estados, a cidade não para de trabalhar, de transportar pessoas, de atender os doentes, de proporcionar o lazer aos seus habitantes, de discutir as reivindicações das classes, de estudar, enfim, de viver. É no ambiente local que serão solucionados os graves problemas de uma federação composta por nada menos do que 5.570 Municípios. Não há outro caminho a percorrer senão buscar na estrutura local as respostas para a adequada equalização fiscal, que seja hábil a proporcionar a tão fundamental autonomia financeira municipal.

O ambiente é propício para tal reforma, se considerarmos o ensino dos teóricos que aduzem ser em momentos de crise que os países implementam suas reformas fiscais.³¹¹ A crise financeira municipal, agravada pela crise político-econômica, pode ser uma das chances para a aprovação de medidas que visam à tão necessária autonomia municipal. Sem condições de prover os encargos a que são obrigados, as municipalidades terminam por causar a estagnação de um modelo de descentralização de execução de direitos sociais capaz de promover o desenvolvimento e a distribuição da riqueza à população.

A desconfiança nas instituições não pode servir como fundamento para negligenciar as conquistas alcançadas com a Carta Magna de 1988. Insistir na ambiência democrática é o melhor caminho para encontrar as soluções adequadas ao contexto social. A importância do Município se evidencia, pois é neste ente imediato que o cidadão busca os serviços

³¹⁰ *Ibidem* p. 100.

³¹¹ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. p. 23.

públicos.³¹² Isso só reafirma a necessária autonomia financeira municipal que a Constituição de 1988. Nesse sentido, as práticas federativas devem observância ao Pacto Federativo, a fim de resguardar o funcionamento da Federação e do Estado Social.

³¹²GARCIA, Maria. **O Estado Federal**: o Município e a limitação de poderes... *Op. cit.* p. 312

CONCLUSÃO

Este trabalho discutiu sobre uma querela que se mostra, ao mesmo tempo moderna e antiga, a respeito da autonomia financeira municipal. Utilizou, para isso, a teoria do federalismo fiscal cooperativo. Assim, buscou-se nas Constituições anteriores, bem como na história do Estado brasileiro, as bases municipalistas fincadas no Brasil, que resultaram na elevação do Município à condição de ente federativo, a partir da Constituição de 1988.

Analisou-se a questão a partir de um recorte eminentemente do Direito Financeiro, por duas razões: primeira, porque no tema do federalismo, este aspecto é um tanto desprezado; segunda, porque a autonomia financeira municipal é condição primária para o alcance das demais autonomias federativas. Ademais, teve-se a preocupação de relacionar os diversos vieses que permeiam o tema, contextualizando-os com as realidades social e jurídica atuais. Destacou-se que o Estado Federal e o federalismo fiscal brasileiro não constituem um fim em si mesmos, mas encontram suas bases nos preceitos constitucionais, com base nos modelos democrático e republicano.

A utilização do marco teórico do federalismo cooperativo partiu dos pressupostos adotados por diversos estudiosos da teoria federalista, segundo os quais este tipo seria o modelo mais apto a garantir a equalização de oportunidades e desenvolvimento para os distintos entes componentes do Estado Federal. Pela sua própria natureza, o federalismo de cooperação visa aliar-se à teoria federalista, preservando a autonomia no que concerne aos negócios locais e compartilhando as tarefas entre os entes que atuam conjuntamente, tendo o órgão central como coordenador. A base do cooperativismo consiste em estreitar as relações institucionais entre os entes autônomos no que respeita aos interesses do coletivo – não do Governo Central, mas do Estado Federal.

Em uma análise precipitada, a cooperação entre instituições federativas poderia indicar uma forte centralização, pois a União possui um papel relevante no que concerne aos interesses nacionais, que podem implicar restrições às competências subnacionais. Entretanto, essa atuação, desde que não afete as autonomias constitucionalmente reservadas aos entes menores, não resulta em medidas antifederativas. Por outro lado, o liame que une a União e os demais entes concernentes à cooperação deve se restringir às situações em que a diversidade de competências e encargos cause desigualdades na provisão de direitos sociais, como, por exemplo, em medidas que garantam uniformidade na provisão de serviços públicos. A cooperação federativa, no entanto, não deve servir como fórmula autorizativa para que a

União atue extrapolando a sua competência, estagnando e restringindo a autonomia dos demais entes. A posição estratégica do ente central deve ser utilizada para a coordenação do Estado Federal, sempre com o intuito de desenvolver equitativamente os entes pactuantes. Por isso, o federalismo de cooperação é adotado pela maioria das federações atuais.

A tendência em adotar esse modelo federalista surgiu após a Pós-Segunda Guerra Mundial. O federalismo de cooperação visa unir forças para o cumprimento dos deveres comuns aos entes federativos. A evidência disso é a observação de que o Estado Federal não abandona os fins do próprio Estado, que filosoficamente seria promover o bem comum. A adoção do sistema federalista indica que o Brasil escolheu essa estrutura para alcançar os fins estatais. E esses, nos Estados Constitucionais, possuem programas e direitos que devem ser realizados para a promoção do bem-estar social.

Foi visto também que não é possível transplantar um modelo de outro Estado para ser reproduzido no País, tendo em vista que uma Federação é única e traduz os sentimentos de cada povo em determinado tempo. E não só. A própria dinâmica social não permite que o modelo federalista se torne estático; impulsionado pelas mudanças no campo político, econômico e social, o modelo tenderá às transformações. Há quem defenda haver um processo de federalização, razão pela qual indica que esse sistema exige sempre uma metamorfose.

No caso brasileiro, tentou-se trazer esses problemas relacionando a teoria federalista à prática federal adotada no País. Para isso, escolheu-se um aspecto relevante no tema: o das finanças públicas concernentes ao governo local – o Município. A preocupação com o Município ocorreu por causa dos problemas evidenciados neste ente de terceiro grau. A crise de confiabilidade da população nas instituições brasileiras, se levadas à estrutura municipal, só potencializa a descrença no bom funcionamento do ente menor.

Ademais, a descrença na estrutura encontra fatos e bases fortes que impulsionam o movimento centralizador como se este fosse a solução aos problemas enfrentados. Ignorar a importância do ente municipal e retirar-lhe as competências é tentar resolver um problema transformando-o em algo muito maior, qual seja: a inviabilidade do Estado Social. Defende-se, assim, que o ente municipal pode se transformar em um dos principais atores na promoção dos fins do Estado, por sua própria organização e proximidade com o cidadão. Por isso, a revisão da posição dos demais entes federados em relação ao Município é tarefa urgente para corrigir falhas na promoção do bem-estar social preconizado constitucionalmente.

A melhoria das condições da população municipal, advinda sobretudo da prestação de serviços públicos capazes de promover o bem-estar social, o desenvolvimento e o pleno emprego, somente será alcançada quando o ente de terceiro grau atingir a tão almejada autonomia financeira. Portanto, enquanto o Município permanecer dependente de barganhas políticas, para que transferências constitucionais sejam efetivadas, os direitos sociais de sua responsabilidade não passarão de meras promessas.

A distribuição de tarefas e encargos se torna bastante complexa no modelo federal porque nessa estrutura deve-se observar a autonomia de cada unidade federativa. A Constituição de 1988 intensificou essa complexidade ao elevar a municipalidade à condição de unidade pactuada. Entretanto, apesar das autonomias que lhe foram conferidas constitucionalmente, as práticas antifederativas realizadas por parte da União e dos Estados-membros brasileiros inviabilizam o pleno exercício da máquina pública municipal.

O federalismo fiscal cooperativo é o molde adotado no Brasil para distribuir riquezas arrecadadas pelos entes mais centrais em direção aos mais periféricos, os quais, historicamente, em sua maioria, foram afetados pelas desigualdades socioeconômicas. A fórmula de distribuição de encargos e receitas encaixa-se perfeitamente na ideia de equidade, porquanto os entes mais afetados com as desigualdades passam a ter a possibilidade de cumprir com as tarefas designadas constitucionalmente nas diversas áreas sociais (saúde, educação, segurança etc.).

A pesquisa demonstrou que, ao contrário do que preconiza o princípio federativo extraído da Constituição de 1988, as ações dos Estados-membros e União têm sufocado as finanças municipais. Esses governos centrais agem para retirar o poder econômico do menor dos entes federativos brasileiro. Isso porque, no âmbito da União, o alarmante aumento da instituição das contribuições retirou o poder econômico municipal, visto que não são tributos partilhados. Já no âmbito dos estados, a guerra fiscal comprometeu parte dos recursos de ICMS, que também contribui para garantir autonomia às municipalidades. A forte centralização de receitas soma a casa de bilhões de reais, que poderiam ser destinados para as inúmeras atribuições conferidas ao Município. Tal situação afeta a provisão de custeio dos serviços sociais prometidos pelo Estado Social. A esse respeito, a centralização não significou uma avocação das tarefas para os entes maiores, uma vez que manteve a descentralização dos encargos (gastos públicos) ou até os expandiu. Na Federação brasileira, a União com uma mão retira as receitas dos Estados-membros e Municípios, e com a outra lhes atribui encargos, configurando um Estado Social que não tem como ser efetivado. Um raciocínio bem simples

permite concluir isso, pois se os encargos só se cumprem quando são acompanhados de fontes de financiamento, e as unidades federadas perdem a cada ano receitas sem as quais comprometem o seu funcionamento, fatalmente o cumprimento dessas tarefas se inviabiliza.

A União deveria atuar conforme o modelo de federalismo de cooperação, o qual pressupõe uma centralização do poder quanto às decisões estratégicas capazes de proporcionar coordenação entre as esferas. Isso não significa, porém, que o governo central deva atuar de modo arbitrário, de modo a concentrar o poder de tal forma que se transforme o Estado formalmente federativo, com fortes características unitárias.

Seus limites são delineados constitucionalmente por meio da própria essência do Estado de Direito. Quando aliados à observância das normas constitucionais, sobretudo quanto ao respeito ao pacto federativo, há legitimidade nas ações de uniformização realizadas pela União. Geralmente esses contornos são alcançados mediante o processo político, de modo que os diversos representantes das pessoas políticas participem do debate sobre as decisões que afetam diretamente os seus poderes. Como a finalidade do Estado moderno não teria sentido sem uma discussão pecuniária, porquanto as garantias assumidas pelo Estado causam bastante impacto no gasto público, o sistema fiscal-federativo deve ser um dos pontos centrais nas soluções acerca do melhor desempenho do modelo de federalismo cooperativo.

O Estado Social é uma estrutura onerosa, demandando da máquina pública arrecadadora forte empenho para abastecer adequadamente os cofres públicos e fornecer os serviços públicos capazes de concretizar direitos sociais garantidos constitucionalmente. Isso se potencializa ao se relacionar os custos dos direitos sociais com a distribuição de encargos numa Federação. No plano ideal, as unidades federadas poderiam suprir as necessidades das suas respectivas populações, entretanto, assim não ocorre num País em desenvolvimento como o Brasil, que convive com uma histórica desigualdade na distribuição da riqueza, seja em nível micro (considerando as pessoas individualmente), seja em nível macro (considerando os entes federados ou as regiões).

Essas variáveis tornam o cumprimento dos direitos uma questão de equalização de finanças perante a Federação, que se constitui de membros bastante assimétricos. Por isso, ao se indicar a disponibilização dos serviços públicos para a população, deve-se atentar para a equidade do federalismo fiscal.

Outro ponto importante suscitado no texto refere-se aos impasses federativos que afetam a crise financeira municipal e a própria crise federativa. Entre eles, a formação de um sistema tributário em seu molde predominantemente regressivo – formado em sua maioria por

tributos indiretos –, em que percentualmente oneram os contribuintes com menor capacidade contributiva. Esse sistema não somente afeta a manutenção das desigualdades sociais, o que por si só já impactaria nas finanças municipais, mas em pelo menos três consequências: 2) As políticas desonerativas da União e dos Estados-membros sobre tributos sujeitos a partilha repercutem negativamente nos repasses constitucionais direcionados aos Municípios; 3) A maior expressão dos tributos sobre o consumo de bens e serviços tornam os entes menores dependentes dos ciclos econômicos, visto que esse interferirá no desempenho da arrecadação dos tributos partilháveis; e, 3) A inexpressividade da tributação sobre a propriedade afeta o desempenho da arrecadação própria municipal.

Em outro ponto suscitado, foi visto que não se pode alegar que somente a dependência de repasses de receitas seria o causador da problemática, pois as medidas é que causam a diminuição desmedida dessas receitas. Demonstrou-se também que diferentemente de outras federações, não há no Brasil um mecanismo eficaz capaz de evitar ou dificultar a aprovação de medidas que impliquem ônus aos Estados-membros e Municípios. Ao contrário, várias medidas que causaram significativas perdas na competência ou nas finanças subnacionais foram aprovadas sem grandes sacrifícios pelo Congresso Nacional. Isso demonstra que no Brasil os próprios representantes dos Estados-membros não exercem o direito de veto para impedir a aprovação de medidas que lhes causem ônus. A ausência de representantes dos Municípios no Congresso Nacional impede uma análise de sua atuação na representação nacional, tendo em vista que as influências que exercem nas decisões do Parlamento são apenas políticas, deixando bastante obscuro esse aspecto. Essa inexpressividade da característica da estatalidade (Bercovici) dos entes subnacionais brasileiros é claramente um dos óbices ao aprimoramento da Federação, bem como um dos fatores da crise federativa.

O federalismo de cooperação deve ser invocado para restabelecer o equilíbrio das contas públicas nos diversos entes federados, a fim de que estes possam executar as suas respectivas tarefas constitucionais. Somente quando as ações forem pautadas pela democracia e pelos desígnios constitucionais é possível pensar num modelo adequado à especificidade da Federação – objeto do estudo. Na Federação brasileira, o federalismo fiscal cooperativo é o molde mais próximo desses desígnios e bases, pois é a partir desse sistema fiscal-federativo de cooperação que a balança dos encargos sociais e receitas será nivelada.

O abismo ou brecha vertical que evidencia um fosso entre a distribuição de encargos e de receitas permite indicar que a autonomia financeira municipal interfere diretamente no

exercício das demais autonomias. Nada significa conferir autonomia – administrativa, política, auto-organizatória, legislativa – sem os meios necessários para exercê-la. Como a estrutura estatal requer amplas quantias de receitas para prover seu funcionamento, é fácil concluir que um modelo de má distribuição de recursos torna inócuas as demais autonomias. Por isso, a reforma federativa que surge como discussão no plano político deve ter seu início na correção dessa “brecha vertical”, afinal essa tarefa não é nada mais que cumprir as normas constitucionais que moldaram o sistema fiscal-federativo cooperativo.

O resgate dos principais objetivos do federalismo fiscal cooperativo é crucial para a retomada do programa de distribuição da riqueza iniciado com a Constituição de 1988. No plano municipal reside a fórmula mais simples para se efetivar o Estado Social. Os problemas enfrentados no nível municipal não se restringem à questão da falta de autonomia financeira, mas se estendem a outras questões, como a eficiência da Administração Pública municipal – que mereceria um estudo à parte. Quanto a essa questão, o próprio aspecto financeiro pode contribuir bastante para a aferição da eficiência da máquina pública local. Tal aferição é realizada por meio dos controles interno e externo, que servem para assegurar aos cidadãos que os recursos são alocados corretamente.

Os instrumentos de controle do gasto público no Estado são o próprio instrumento do Estado de Direito, ganhando muito espaço em modelos estatais que aderiram ao programa de desenvolvimento do bem-estar social. No ambiente federativo, esses instrumentos são exercidos nos diferentes níveis de governo, não sendo diferente perante o nível municipal. Tendo como instrumentos de controle interno a Câmara de Vereadores e os órgãos internos dos poderes municipais, basicamente Poder Executivo e Legislativo, o Município também deve ser controlado pelos Tribunais de Contas do Estado e pelo Tribunal de Contas da União (relativo às verbas percebidas pela União).

A dependência de repasses constitucionais por parte da maioria dos Municípios brasileiros permite afirmar que o controle externo exercido pelas cortes de contas estaduais seria o mais apto no tocante às suas contas públicas. Desse modo, percebe-se que o sistema constitucional brasileiro delineou constitucionalmente um modelo federativo tripartite, marcadamente cooperativo, sobretudo no seu aspecto fiscal, com controles interno e externo das contas públicas.

O sistema foi construído a partir de fundamentos e objetivos constitucionais, com o intuito de promover o desenvolvimento nacional e minorar as desigualdades sociais. Por isso, além de garantir autonomia aos três níveis de governo, estabeleceu a repartição de receitas

tributárias com o fito de exercer suas atividades estatais corriqueiras e executar as tarefas a que estão obrigados constitucionalmente. Apesar de o modelo estatal mostrar-se coerente com os desígnios constitucionais de promoção do bem comum, vários são os entraves apresentados no plano pragmático que beiram a inoperância do molde federativo decorrente das constantes modificações no ordenamento jurídico.

Os impasses federativos abordados no presente trabalho dizem respeito às falhas no sistema que inviabilizam o programa de Estado delineado constitucionalmente. Sem as devidas correções, será impossível crer que os amplos direitos garantidos constitucionalmente serão transformados em fatos. O principal impasse verificado é a desproporcionalidade entre encargos e receitas para os entes municipais – designado pelos economistas que estudam o federalismo como uma brecha vertical. A patente existência desse fenômeno econômico no plano municipal evidencia a importância de voltar os olhos a esse problema, que parece ser o maior na escala de questões federativas.

A inoperância em nível municipal não pode servir de sustentáculo para que a União e os Estados retirem finanças do governo local, pois existem meios para inibir práticas ilegais de desvio de verba pública ou a não alocação de recursos em áreas prioritárias. Como visto, o orçamento municipal está quase em sua totalidade comprometido com vinculações constitucionais, tornando insustentável o argumento de que mais verbas municipais significariam o fortalecimento dos “coronéis” ainda existentes em grande parte dos quase 6 mil Municípios. A retirada de receitas municipais não foi acompanhada de uma avocação de serviços públicos por parte dos entes maiores, senão de um aumento de serviços para os governos subnacionais, fazendo com que venham a padecer com a queda na arrecadação os milhares de administrados brasileiros que dependem exclusivamente de serviços estatais.

Em um cenário de crise econômica que atingiu o mundo desde 2008 e atinge com maior força o Brasil a partir de 2014, agravou-se fortemente o estado dos Municípios brasileiros, sobretudo em decorrência das reduções nas transferências de receitas tributárias. Essa realidade pode indicar, *a priori*, que a situação de penúria financeira municipal decorrente da crise federativa pode interferir no cumprimento dos limites municipais no orçamento estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa hipótese pode ser extraída da análise do presente trabalho, pela abrangência demanda uma pesquisa específica.

O desprezo pelos mecanismos de transparência e de controle das contas públicas, sobretudo as municipais, é um dos maiores problemas que afetam o funcionamento do Estado

de Direito e da Federação. Isso explica as dificuldades encontradas na pesquisa para alcançar dados claros e precisos acerca das finanças municipais.

O aspecto cooperativo da Federação permitiu a edição de responsabilidades semelhantes no campo dos três níveis de governo, que devem ser cumpridas pelas administrações municipais. O seu largo descumprimento também é de responsabilidade dos entes maiores, pois o objetivo de desenvolvimento nacional é de todos os entes. É do interesse de todos os entes a gestão proba e eficiente dos governos municipais, sobretudo em seu aspecto financeiro.

A partir da análise desse panorama, uma conclusão mais precipitada seria alegar que a máquina pública é ineficiente e, por isso, incapaz de se autossustentar. Esses dados seriam a prova, para os defensores da centralização, de que os Municípios não podem gerir recursos públicos nem ser considerados como entes. Essa defesa desconsidera que o modelo defendido neste trabalho indica a descentralização e a cooperação como os melhores caminhos para se executar políticas públicas. E que não se pode desprezar que as perdas crescentes impostas às finanças municipais podem constituir fator determinante para o descumprimento das leis de responsabilidade fiscal e de transparência.

Essas hipóteses não são forçadas nem despidas de razão, pois todas as tarefas impostas pelo governo central demandam custos, os quais sempre importarão na oneração da máquina pública municipal. Conforme observado, os Estados-membros e a União realizam medidas que oneram os entes subnacionais, sem apontar ou garantir as formas de financiamento, razão pela qual foi aprovado em dois turnos no Senado o Projeto de Emenda Constitucional, com vistas a indicar soluções para tais práticas antifederativas. Uma vez aprovada esse projeto, a União não poderá atribuir encargos (aumento de salário de servidores, criação de serviços públicos) sem transferir receitas para os entes subnacionais. Essa medida, caso aprovada seria um dos avanços para o equilíbrio proposto pelo novo pacto federativo que se discute no meio político.

A partir de uma agenda de debate federativo discutem-se as questões que resultam no agravamento do funcionamento da Federação, a fim de assegurar a promoção do bem-estar social. O presente estudo pretendeu indicar como seria possível resgatar as bases federativas esculpidas na Constituição de 1988, para encontrar saídas aos impasses trazidos com a crise federativa, e como isso só será possível a partir da resolução das questões federativas que envolvem os Municípios brasileiros.

A estrutura estatal do Brasil não é uma inovação do atual sistema constitucional, pois se delineou desde o Brasil colonial e sempre foi combatida pelas políticas centralistas de ordem autoritária, com as quais o País conviveu. O resgate da democracia coloca a municipalidade como principal provedora de recursos básicos para a população. A repartição dos encargos ocorreu com a previsão de repasses constitucionais de tributos federais e estaduais; estes, uma vez arrecadados, pertencem aos entes municipais.

Com o afastamento do modelo de federalismo cooperativo por parte dos demais membros federativos, o Município vem sofrendo seguidas perdas nas transferências de receitas. Essas medidas têm ocasionado, além da ausência de recursos para a manutenção e o aprimoramento da máquina pública municipal, a descontinuidade e a precariedade na oferta de serviços públicos municipais, situação que pode estar impossibilitando o cumprimento das leis nacionais de controle das contas públicas municipais.

No contexto de crise federativa, as municipalidades buscam atuar no Congresso Nacional por meio das associações municipais e da Confederação Nacional dos Municípios, que representam as demandas dos milhares de prefeitos brasileiros diante dos deputados federais, senadores e do Presidente da República, a fim de ampliar competências e angariar recursos. Isso demonstra que ainda não se saiu de um modelo de dependência do Município em relação aos governos centrais e que a ausência de autonomia financeira impossibilita o pleno exercício das demais autonomias.

Dessa maneira, compreende-se que o modelo fiscal-federativo, delineado constitucionalmente pela Carta Magna de 1988, foi se afastando da base cooperativa ínsita no seio desse Diploma, mediante sucessivas medidas pelas demais unidades federadas, que implicaram drástica queda nas finanças municipais. Ao considerar que a descentralização de encargos não seguiu a mesma lógica, mas foi intensificada desde a promulgação da nova Constituição, conclui-se pela completa ineficiência de uma estrutura estatal que depende quase exclusivamente dos repasses de receitas tributárias. A União e os Estados-membros utilizam suas competências tributárias – constitucionalmente reservadas – para impor um ônus exagerado para as finanças municipais, numa verdadeira afronta ao Estado Federal. Com isso, afastam-se do federalismo de cooperação, minando o próprio programa do Estado de bem-estar social.

A Federação brasileira é um Estado Federal formado por 5.570 Municípios. Ignorar esse panorama de desigualdades, negando a equalização das riquezas tributárias arrecadadas no País, equivale a descumprir direitos sociais. Enquanto os Municípios não puderem se

autossuster, jamais poderão ser cobrados pelos demais entes no tocante ao cumprimento de suas responsabilidades.

O empoderamento financeiro dos Municípios é o primeiro passo a ser dado para uma verdadeira reforma federativa que, acompanhada do aprimoramento, da profissionalização da Administração Pública Municipal e da efetividade dos órgãos de controle das contas públicas, será capaz de garantir a provisão de serviços públicos. Enquanto a autonomia financeira municipal não for efetivada, a municipalidade não pode ser considerada como verdadeiramente autônoma, senão como um órgão administrativo descentralizado que depende dos favores políticos dos demais entes, repetindo os mesmos erros das Federações anteriores. Quem perde nesse sistema é o bem-estar do cidadão – razão de ser de todo Estado Social.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. Brasília: ESAF, 2008.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênio e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº 11.107/2005. In: SIMÕES PIRES, Maria Coeli; BRAZ BARBOZA, Maria Elisa. **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, ano 52, nº 207, jul./set. 2015.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- _____. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp: CEM, 2015.
- _____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp; CEM, 2015.
- ATCHABAHAM, Adolfo. *Tributación y desarrollo económico en el federalismo*. Buenos Aires: La Ley, 2011.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BALEIRO, Aliomar. **Alguns andaimes da Constituição**. Rio de Janeiro: Aloísio Maria de Oliveira, 1950.
- _____. **O direito tributário da Constituição**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1959.
- _____. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Forense: Rio de Janeiro, 1986.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, **Caderno Dívida Externa**, n. 6, 2. Ed., nov. 1994.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

- BOBBIO, Norberto. **Entre duas repúblicas**: as origens da democracia italiana. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *In*: SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. V. 1.
- BORGES, José Souto Maior. **Teoria Geral da Isenção Tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- CABRAL, Nazaré da Costa. **A Teoria do Federalismo Financeiro**. Coimbra: Almedina, 2013.
- CANOTILHO, J. J. Canotilho. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Léo Ferreira MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CARVALHO, André Castro. Mecanismos para a otimização do federalismo fiscal brasileiro. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo Fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 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. **Federalismo Fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito, 2010.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **ICMS – Incentivos – Conflitos Entre Estados – Interpretação**. Revista de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, v. 66, 1994. p. 99.
- CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Guerra fiscal**: reflexões sobre a concessão de benefícios do ICMS. São Paulo: Noeses, 2012.
- CASTRO, Karina Brandão Alves de. Direitos Sociais: vetor fundamental do orçamento contemporâneo. *In*: DOMINGUES, José Marcos (org.). **Direito Financeiro e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: GZ, 2015. p. 231-255.
- CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa Pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió: Edufal, 2011.
- COELHO, Daniela Mello; ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Consórcios intermunicipais de saúde e controle da gestão associada de serviços públicos à luz da lei geral de consórcios. *In*: SIMÕES PIRES, Maria Coeli; BRAZ BARBOZA, Maria Elisa. **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Pautas prioritárias do movimento municipalista**. Brasília: CNM, 2015. Disponível em: <<http://www.marcha.cnm.org.br>>. Acesso em: 5 out. 2015.
- _____. **XIX Marcha a Brasília em defesa dos Municípios**. Disponível em: <http://www.marcha.cnm.org.br/sobre-a-marcha.php#mostraConteudoTime>. Acesso: 28 fev. 2016.
- _____. **Nota técnica nº 12/2014**. Brasília: CNM, 2014. p. 2.

- _____. **Panorama da crise.** Disponível em: <<http://www.panorama.cnm.org.br/principal>> Acesso em: 20 fev 2016.
- CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. *In:* CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas.** Florianópolis: Conceito, 2010.
- _____. **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- _____. (Org.). **Federalismo Fiscal.** São Paulo: Manole, 2004.
- _____. **Federalismo fiscal e fundos de participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- _____. **Direito Financeiro na Constituição de 1988.** São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Município – autonomia na Federação Brasileira.** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- _____. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano: competências constitucionais versus recursos financeiros. *In:* CIARLINI, Alvaro Luis de A. S.; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (Org.). **Pacto Federativo.** Brasília: IDP, 2014.
- CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo – incentivos e renúncias fiscais no direito tributário.** São Paulo: Almedina, 2014.
- DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: as origens do federalismo no Brasil.** São Paulo, Globo, 2005.
- DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias.** São Paulo: José Bushatsky, 1972.
- FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- FERREIRA JARDIM, Eduardo Marcial. O federalismo e a tributação no Estado brasileiro. *In:* PIERDONÁ, Zélia Luiza; GIOIA, Fulvia Helena. **Pacto Federativo, Tributação e Cidadania.** Homenagem ao professor Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2015.
- FERRERI, Janice Helena. A federação. *In:* BASTOS, Celso. **Por uma nova federação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 15-38.
- FREITAS, Vladimir de Passos. Trabalhos acadêmicos e realidade seguem caminhos divergentes. **Consultor Jurídico.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-31/segunda-leitura-divergencias-entre-trabalho-academico-realidade>>. Acesso em: 31 ago. 2014.
- GAMA, Eduardo Costa. A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais. *In:* CONTI, José Mauricio. **Federalismo Fiscal.** (Org.). Barueri: Manole, 2004.
- GARCIA, Maria. O Estado Federal: o Município e a limitação de poderes. *In:* RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo.** Belo Horizonte: Arraes, 2013.p. 297-316.
- GOMES, Fábio Guedes. **Ensaio sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea.** São Paulo: HUCITEC, 2014.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 7. ed. São Paulo, Atlas, 1997.

- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003. Tomo I.
- HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2011.
- IVO, Gabriel. **Constituição Estadual** – competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- KELSEN, Hans. Formas de organização estatal: centralização e descentralização. **Revista de Direito Administrativo**. FGV Rio de Janeiro. V. 4, 1946. p. 48-72.
- _____. **Teoría general del estado**. México: Editora Nacional, 1965.
- KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.
- LEITE JÚNIOR, Orlando. **A regra matriz do IVVC: sua textualidade**. São Paulo: Gonçalves, 1993.
- LIMA NETO, Manoel Cavalcante. **Substituição tributária: uma visão do instituto no ordenamento jurídico brasileiro e sua aplicação na esfera do ICMS**. Curitiba: Juruá, 2000.
- LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. Salvador: JusPodivm, 2012.
- MACHADO DERZI, Misabel Abreu. Arts. 40 a 47. In: SILVA MARTINS, Ives Gandra da; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.
- MARTÍN QUERALT, Juan *et al.* **Curso de derecho financiero y tributario**. 20. ed. Madrid: Tecnos, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1979.
- _____. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Carga Tributária no Brasil – 2014: Análise por tributo e bases de incidência**. Brasília: Esplanada dos Ministérios, 2015.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967** – com a Emenda nº 1 de 1969. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo I.
- MONTALVO, António Rebordão. **A autonomia Local e a evolução do modelo da Gestão Pública Municipal**. Coimbra: Almedina, 2003.
- MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da Federação**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade** – os impostos e a justiça. Martins Fontes: São Paulo, 2005.

- NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. V. I (Constituições Brasileiras).
- OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.
- PEIXOTO, Daniel Monteiro. Guerra fiscal via ICMS. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Orgs.). **Incentivos Fiscais**: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.
- PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal**: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-sol: Imaginário, 2001.
- RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Convênios do CONFAZ**: critérios de validade para a aprovação e ratificação pelos Estados e o princípio da legalidade. *In*: CIARLINI, Alvaro Luis de A. S.; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (Org.). **Pacto Federativo**. Brasília: IDP, 2014. p. 17-18.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Resumo da história do imposto de renda no Brasil até 2013**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/irpf/historia/hist1997a2014.asp>> Acesso em: 15 set. 2015.
- REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAUJO, Erika. **O Dilema Fiscal**: Emendar ou Reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- _____. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**. vol. 15. nº 3 (59), julho-setembro/95. p. 5-17.
- RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, governo local e políticas sociais entre 1996 e 2004. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- ROJO, César Guillermo. **Coparticipación federal de impuestos**: reingeniería conceptual. Buenos Aires: Ábaco, 2012.
- SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda**. Brasília: INESC, 2014. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/>> Acesso em: 17 set. 2015.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- SIMÕES PIRES, Maria Coeli; CYRINO NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. *In*: SIMÕES PIRES, Maria Coeli; BRAZ BARBOZA, Maria Elisa. **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

- _____. **Fundamentos do direito tributário e tributos municipais.** São Paulo: José Bushatsky, 1978.
- SOARES, Esther Bueno. Origem e evolução do Estado Federal. *In*: RAMOS, Dirceô Torrecillas (Coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo.** Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 35-45.
- TENAGLÍA, Iván Darío. **Autonomía municipal: sobre esta piedra edificaremos el Estado – derecho municipal comparado.** La Plata: Scotti, 2009.
- VIANNA, Oliveira. O idealismo da Constituição. *In*: CARDOSO, Vicente (Org.). **À margem da História da República.** Recife: Fundaj, 1990.
- ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ANEXO I