

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

EDUARDO MARTINS DE LIMA

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Eduardo Martins de Lima, Maria De Fatima Ribeiro – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-295-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Os artigos aqui publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho nº 56 - Direito Administrativo e Gestão Pública II, durante o XXV CONGRESSO DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Curitiba - PR, entre os dias 07 e 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

Os trabalhos apresentados propiciaram importante debate, em que profissionais e acadêmicos puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas considerando o momento econômico e político da sociedade brasileira, em torno da temática central – Cidadania e desenvolvimento sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Referida temática foi pensada para se refletir sobre o desenvolvimento gerador de desigualdades sociais e regionais de toda ordem.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos rigorosamente selecionados por meio de avaliações por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento da área jurídica e áreas afins. Os temas apresentados no Grupo de Trabalho – Direito Administrativo e Gestão Pública II, tiveram como destaques as abordagens sobre a discricionariedade administrativa, princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, responsabilidade civil do Estado por sanções políticas tributárias, o município e o federalismo fiscal, licenciamento ambiental, comissões de licitação, Advocacia Geral da União, licitação sustentável, prorrogação de contratos públicos, dentre outros.

Os 19 artigos, ora publicados, guardam sintonia, direta ou indiretamente, com o Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Tributário na medida em que abordam itens relacionados à administração pública, responsabilidade dos gestores e questões peculiares da gestão pública. De igual modo, de forma contextualizada há a observância do compromisso estabelecido com a interdisciplinaridade.

O CONPEDI, com as publicações dos Anais dos Encontros e dos Congressos, mantendo sua proposta editorial redimensionada, apresenta semestralmente os volumes temáticos, com o objetivo de disseminar, de forma sistematizada, os artigos científicos que resultam dos

eventos que organiza, mantendo a qualidade das publicações e reforçando o intercâmbio de ideias.

Nesse sentido, cumprimentamos o CONPEDI pela feliz iniciativa para a publicação da presente obra e, ao mesmo tempo, agradecemos aos autores dos trabalhos selecionados e aqui publicados, que consideraram a atualidade e importância dos temas para seus estudos.

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro - UNIMAR

Prof. Dr. Eduardo Martins de Lima - FUMEC

O PAPEL DO MUNICÍPIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

EL PAPEL MUNICIPIO EN FEDERALISMO FISCAL DE BRASIL

Luiza Andrea Correia Tonchis

Maria De Fatima Ribeiro

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo apresentar um estudo sobre o Papel do Município no Federalismo Fiscal Brasileiro traçando, inicialmente, os aspectos históricos, conceituais e a evolução do Federalismo moderno até sua adoção como forma de Estado pela Constituição brasileira de 1988, que erigiu o Município a condição de ente federado. Também, pontuamos a competência tributária própria do Município, evidenciando sua fragilidade como fonte de arrecadação e sua dependência da repartição constitucional das receitas tributárias, que se apresenta como um instrumento financeiro de garantia de sua autonomia no Pacto Federativo.

Palavras-chave: Federalismo, Fiscal, Município

Abstract/Resumen/Résumé

Este estudio tiene como objetivo presentar un estudio sobre el papel del municipio en el trazado brasileño Federalismo Fiscal inicialmente el histórico, conceptual y la evolución del federalismo moderno para su adopción como una forma de Estado por la Constitución de 1988, que erigió la ciudad la condición federal entidad. Además, señalamos a poseer el poder de imponer el municipio, mostrando su fragilidad como una fuente de ingresos y de su dependencia de la división constitucional de los ingresos fiscales, que se presenta como un instrumento financiero para garantizar su autonomía en el pacto federativo.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalismo, Impuestos, Municipio

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, alçou o Município a categoria de ente federado, podendo elaborar sua própria Lei Orgânica e igualando as esferas de poder, de modo a impedir que uma se sobreponha a outra, adotando a forma federativa de Estado.

Reconhecido como integrante da República Federativa do Brasil, o Município foi dotado de autonomia administrativa, política, organizativa, tributária, financeira e também de independência necessárias para manter o equilíbrio entre as esferas políticas exigidas pelo Estado Federal.

Desde então, o Município conquistou competência para exercer a atividade financeira e desempenhar formalmente suas autonomias, viabilizando sua existência.

A atual Carta Magna passou a disciplinar o Sistema Tributário Nacional, prescrevendo o modelo para a arrecadação tributária, seja ela decorrente de receitas tributárias próprias de sua competência constitucional, seja oriunda da partilha do produto da arrecadação constitucional obrigatória.

Buscando a consolidação do sistema federativo de equilíbrio e de cooperação de competências das autonomias conferidas às esferas políticas, a Constituição Federal, em seus artigos 157 a 159, cuidou especificamente da Repartição das Receitas Tributárias provenientes da arrecadação dos entes federados.

É justamente a repartição das receitas tributárias o recurso encontrado pelo legislador para suprir a carência dos Municípios, já que o atual modelo constitucional lhe conferiu a competência para cobrar a menor parte dos tributos, provocando um desequilíbrio financeiro em suas receitas, ainda dependente das outras esferas de poder, especialmente da União.

Aliado a esses fatores, registra-se que o Município é o ente federativo de menor nível, além de contar com um território diminuto. Sua competência constitucional própria de arrecadação tributária tem se mostrado insuficiente para cumprir suas obrigações, tendo que se valer de parcela do produto arrecadado por outras esferas políticas como tentativa de garantir o seu equilíbrio financeiro e só assim poder executar suas metas e patrocinar avanços econômicos, políticos, sociais e culturais, levando a efeito seu importante papel dentro do federalismo fiscal brasileiro.

Com essa exposição, objetiva-se analisar o papel do Município no federalismo fiscal brasileiro, posicionado pela Constituição Federal como ente federativo, porém dependente economicamente das demais esferas políticas que concentram a maioria dos tributos, inviabilizando a concretização de sua autonomia e desestabilizando o Pacto Federativo.

Para o desenvolvimento do presente artigo será utilizado o método dedutivo com levantamento bibliográfico da doutrina jurídica considerando a legislação aplicável.

1 FEDERALISMO

1.1 ORIGEM

Muito embora ajam discussões sobre a origem do federalismo moderno, já que alguns estudiosos afirmam que seu nascimento racional surgiu com o fim da Idade Média e o nascer da Idade Moderna, a posição dominante atribui seu nascimento a independência dos Estados Unidos da América, com a promulgação de uma nova Constituição, após a Convenção da Filadélfia, de 1787.

A nova Carta Constitucional norte americana marca o nascimento do Estado Federal em sua concepção clássica, já que sua origem se deve aos ideais manifestados na Revolução de 1776, após as 13 colônias inglesas saírem vitoriosas da Guerra da Secessão tornando-se independentes politicamente da Inglaterra. Livres, decidiram se unir e por meio de um tratado internacional formaram uma Confederação, modelo que concedia a cada Estado-membro soberania e autonomia própria.

Não demorou muito para a forma de Estado recém-implantada render debates controversos acerca de inúmeros temas e um deles foi justamente à imposição de uma política tributária nacional, enfraquecendo a Confederação, o que obrigou uma reformulação do pacto federativo norte-americano, sendo promulgada uma nova constituição remodelando o federalismo, desta vez retirando a soberania dos Estados confederados em prol da União.

Foi um movimento histórico e conforme ensinam Mendes, Coelho e Branco, “[...] os antigos Estados soberanos confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, entregando a uma nova entidade, a União” (2009, p. 447).

Com características iluministas, a Constituição Norte Americana de 1787 optou pelo sistema de República Federativa, que assegurava a propriedade privada e a defesa dos direitos e garantias individuais do cidadão.

Nascia, assim, o Federalismo Clássico em território norte-americano, modelo que seria copiado seguidamente por outras nações, inclusive pelo Brasil, com a promulgação, em

05 de outubro de 1988, de uma constituição cidadã, tendo como forma de governo a República e de Estado a Federação, em um governo democrático e presidencialista.

O Brasil, que até então adotava um modelo dual de repartição de poderes com centralização de competências, rompe radicalmente essa estrutura. O poder constituinte originário institui um federalismo tridimensional, conferindo, pela primeira vez, parcela de autonomia aos Municípios, que passam a fazer parte integrante da República Federativa.

No modelo Federalista, o Estado é composto por diversos entes territoriais – os Estados – reunidos por um sistema governamental formando um Estado Federal, um Estado Único. Parte da autonomia política e administrativa é transferida ao ente federado, enquanto a soberania é conservada em mãos do Estado Federal, tendo como principal característica a descentralização.

Essa visão “tridimensional” – ou de três níveis – ao se abordar o fenômeno do federalismo, se deve ao francês Charles Montesquieu, criador do termo “república federativa”.

Montesquieu, em seus estudos, buscou analisar profundamente os fatores que conferiam estabilidade a monarquia inglesa, o que lhe deu inspiração para elaborar a teoria da separação dos poderes ou da equipotência, ou equivalência dos poderes, estabelecendo como “[...] condição para o Estado de Direito, a separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário e a independência entre eles. A equivalência consiste na ideia de que essas três funções deveriam ser dotadas de igual poder” (WEFFORT, 2011, p. 93).

Seguramente foi Montesquieu quem primeiro desenvolveu as bases do Federalismo, retratado em sua obra “O Espírito das Leis”, ao abordar o conceito de República Federativa, muito embora o maior crédito seja destacado a Constituição dos Estados Unidos da América.

1.2 CONCEITO E EVOLUÇÃO

Vocábulo originário do latim “foedus”, que significa pacto ou aliança.

O termo federalismo pode ser conceituado como a união de Estados para a formação de um Estado único, onde as unidades federativas preservam parte de sua autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal.

Nas palavras de Dallari (1998, p. 92), Estado Federal é “[...] uma aliança ou união de Estados”.

O Federalismo é uma união de estados organizados em que o poder central – União – detém a soberania e as várias esferas políticas – Estados – contam com atribuições fixadas pela Constituição.

Neste formato, as esferas políticas se localizam dentro de um único Estado, onde há a coexistência de mais de um centro de poder possuidor de autonomia política, administrativa e legislativa, permitindo a repartição de responsabilidades governamentais.

Essa divisão de responsabilidades não retira a soberania do poder central e ao mesmo tempo assegura um maior grau de descentralização do poder, garantindo ao ente autonomia própria.

Contudo, os Estados, ao aderirem à forma federativa, perdem por completo sua soberania, mas não a autonomia política que passa a ser limitada.

Também não se pode cogitar de uma soberania limitada ou parcial dos Estados, que foi rompida, por completo, com seu ingresso na federação.

Para Silva (2005, p. 99), “[...] a repartição regional de poderes constitui o cerne do conceito de Estado Federal”.

Importante destacar que em uma federação está presente o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, estando afastada a pretensão de qualquer ente da federação de se separar do poder central o que garante a unidade nacional e a descentralização político-administrativa.

Para Moraes (2016, p. 293):

A adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade.

O modelo de Estado Federal é, sem dúvida, um acontecimento contemporâneo, tendo suas bases no século XVIII. O que houve anteriormente foram uniões provisórias e restringidas a determinados objetivos, sem abranger propósitos da totalidade de seus membros e, em decorrência, pode-se extrair que o Estado Federal nasceu com a Constituição dos Estados Unidos de 1787, depois da Declaração de Independência das treze colônias britânicas da América, em 1776, ficando estabelecido que cada Estado era livre, independente e soberano.

Ponto culminante para a evolução do Estado Federal norte-americano foi a Convenção de Filadélfia, de 1787, responsável por promover a substituição do modelo de Confederação – instituído pela Declaração de Independência de 1776 – pela Federação.

Com a decadência da Confederação, por ter se demonstrado frágil, a Federação foi impulsionada pela Declaração de Independência, atravessando fronteiras, exportando um modelo em que o ente perdia sua soberania e independência, devendo todos curvar-se a um único governo, comum a todos os Estados.

Novamente os ideais traçados por Montesquieu afloraram no constituinte norte-americano. Para compor o novo modelo de governo, o constituinte, à época, aderiu ao princípio da separação dos poderes, levando junto o sistema de freios e contrapesos entre os poderes de Estado, passando a rejeitar posicionamentos que admitissem que um ente fosse mais ou menos importante que outro.

Estava implantado o Estado Federal norte-americano que evoluía com essa nova roupagem.

Um novo Estado surgiu soberano, o que implicou na perda da condição de Estado pelos entes, sendo essas suas principais características.

Toda base jurídica do Estado Federal é a Constituição, que traz todo o regramento a ser observado pelos Estados, não sendo possível a desistência de qualquer deles, ainda que este impedimento não esteja previsto expressamente no texto constitucional, sendo garantida a distribuição de competências e a inexistência de hierarquia entre eles.

Hodiernamente, tem prevalecido constitucionalmente a atribuição de competências concorrentes, que nada mais do que a concessão de encargos a União e aos entes federados para cuidar das mesmas matérias, com preferência, nesses casos, da União.

Outro ponto recentemente discutido com a evolução do federalismo é a atribuição de renda própria a cada esfera de competência, sob pena da autonomia política, atualmente partilhada entre União e os entes federados, se tornar inviável ao exercício do poder político.

Progressivamente, o Estado Federal tornou-se uma forma de Estado capaz de obstar, senão de impedir, a concentração de poder em um só órgão, barrando a constituição de governos totalitários, o que seria indesejado. Por outro lado, o federalismo contribuiu para uma participação mais ativa do poder político nas searas regionais e local, promovendo a integração e a solidariedade, já que são entes detentores de parcela de autonomia política.

Por revestir-se dessas condições, creditou-se ao Estado Federal o status de ser o mais adequado para a defesa das liberdades que qualquer outro modelo já adotado, passando a considerá-lo a expressão mais adiantada de descentralização política já vista.

A forma federativa de Estado tem convencido uma enormidade de estados unitários a adotarem uma organização federativa por ser, indubitavelmente, mais democrática, popular e habilitada a assegurar uma maior aproximação entre governantes e governados.

1.3 CONSTITUIÇÃO DE 1988

Assim como foi consagrado em todas as constituições republicanas desde 1891, nossa atual Carta Magna mantém o Princípio da Indissolubilidade do Pacto Federativo como um dos Princípios Materiais Estruturantes da Organização Política Brasileira.

O princípio foi inserido em seu artigo primeiro com a finalidade de atender a unidade nacional e a descentralização:

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito e tem como fundamentos:”

Essa afirmativa confirma que o Estado brasileiro adotou a “Federação” como forma de Estado, sendo completada pelo artigo 18, que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos e detentores de tríplice capacidade: autogoverno (cada Estado pode escolher seus próprios governantes) auto-organização e autolegislação (cada Estado pode ter sua própria constituição e suas próprias casas legislativas) e autoadministração (cada Estado pode adotar seu modelo de administração).

O dispositivo ainda trouxe um fato inédito: a inclusão dos municípios como membros da Federação.

A expressão “união indissolúvel” cravada no artigo primeiro da atual Constituição adverte que não está previsto o direito de secessão no ordenamento jurídico brasileiro, sendo inadmissível qualquer cogitação de separação de um Estado-membro, do Distrito Federal ou de qualquer Município, confirmando a Federação como forma de Estado, o que garante autonomia aos Estados e Municípios, mas não soberania, que pertence somente à República Federativa do Brasil, que, por sua vez, constitui-se em Estado Democrático de Direito, ou seja, um país submisso às leis e aos princípios constitucionais e não ao alvitre de quem quer que seja evidenciando que o poder emana do povo e que a Democracia foi o regime político adotado e a “[...] mera tentativa de secessão do Estado-Membro permitirá a decretação de intervenção federal” (MORAES, 2016, p. 295).

Essa conquista foi resultante de lutas que remontam o período colonial, na proporção em que comunidades regionais localizadas nas capitanias hereditárias se expandiam alcançando o status de províncias, numa incessante busca por autonomia dentro do então Estado Unitário Imperial, de modo que o desenvolvimento da Federação brasileira tem suas raízes fincadas nesse período sempre marcado por guerras, revoltas e movimentos que buscavam um modelo que melhor se adequasse a formação de um novo sistema de governo.

Os ideais iluministas e a Constituição Norte-americana de 1787 foram cruciais para o surgimento de movimentos emancipatórios por todo território brasileiro. Esses acontecimentos influenciaram a deflagração de ações cada vez mais corajosas, passando pela Inconfidência Mineira até a Revolta Pernambucana.

A vinda da Corte Portuguesa para o Brasil Colônia foi outro fator decisivo para a instituição do Federalismo em nosso território.

Poucos anos depois da instalação da família real, o Brasil foi declarado independente de Portugal e logo em seguida promulgada a primeira Constituição do Império, ainda com quatro poderes, tendo o imperador o controle central, com uma monarquia parlamentar e o unitarismo como forma de Estado, relegando às províncias apenas autonomia administrativa.

Com o golpe militar de 1889, o imperador foi deposto e decretado o fim do Estado Unitário e o Brasil tornou-se uma República Federativa, mas só em 1891, com a promulgação de uma nova Constituição, é que foi oficialmente implantado o Federalismo e a República adotou o Presidencialismo como sistema de governo.

O modelo implantado inaugurava a tentativa de uma democratização política, com alto nível de descentralização, o que não demorou muito para ser abalado, passando por ciclos que alternavam fases de descentralização e centralização do poder político, administrativo e fiscal.

Com a instalação do Estado Novo implantou-se uma ditadura marcada por um processo significativamente centralizador, período logo rompido pela Constituição de 1946, que trouxe de volta o federalismo, porém sem resgatar o mesmo nível de descentralização já conquistado com a primeira Constituição da República, de 1891.

O período compreendido entre 1930 e 1945, provocou o renascimento de ideias liberais fomentando a necessidade de ser reimplantada a descentralização federal, o que acabou por acontecer. O governo ditatorial foi sucedido por outro período democrático, que se estendeu até 1964.

A forma de governo republicana e descentralizada caminhava em busca de consolidação, até que um novo golpe militar afastou o governo eleito, implantando uma república autoritária, com um presidente ditador e novamente o federalismo brasileiro sofre restrições com a implantação de um rigoroso unitarismo descentralizador, meramente nominal, sem a presença de suas características típicas.

Somente com o movimento constituinte de 1985 e a promulgação de uma nova Carta Magna - 05 de outubro de 1988 -, é que o Federalismo Brasileiro retoma seu curso dentro do regime democrático, rumo à descentralização de poder, afastando definitivamente o modelo unitário, formato que se mantém até os dias atuais e se apresentando como um dos Princípios Materiais Estruturais da Organização Política Brasileira.

Portanto, o processo de formação da federação Brasileira, apesar de ter recebido influências da Constituição Norte-americana de 1787, copiando boa parte de sua estrutura institucional, não guarda semelhança quanto ao processo que a deflagrou.

A federação brasileira se originou do determinismo do governo central em resposta as pretensões das elites regionais que se sentiam desprezadas pela monarquia, conquistando sua autonomia ao longo de um lento e gradual processo histórico de desagregação, com a instituição de uma repartição de competências entre os entes federados.

2 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

2.1 FEDERALISMO COMO CLÁUSULA PETREA

Depois de sofrer instabilidades por quase um século desde que foi cunhada pela primeira vez na Carta Constitucional de 1891, após a proclamação da República, a forma federativa de Estado ganhou posição de destaque na Constituição Federal de 1988, sendo alçada a categoria de cláusula pétrea, status que lhe garante ocupar o núcleo da ordem constitucional brasileira.

A forma federativa de Estado foi incluída pelo Poder Constituinte originário no artigo 60, §4º, da atual Constituição:

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I – a forma federativa de Estado;

O aludido dispositivo constitucional traz os preceitos da imutabilidade que funciona como um limitador ao órgão reformador, ficando impedido de legislar sobre as matérias ali inseridas.

Trata-se, em verdade, de uma garantia que visa assegurar a integridade constitucional, impedindo que o poder reformador destrua, ou até mesmo enfraqueça ou altere a identidade de matérias reconhecidamente imutáveis e que se devem manter estáticas.

Reconhecido constitucionalmente, o Estado Federal conferiu autonomia aos entes federados, exigindo convivência harmoniosa ente eles, já que Estados e Municípios tiveram suas competências ampliadas, em obediência a supremacia constitucional.

Para Novelino (2014, p. 676), “[...] a Constituição de 1988 conferiu uma nova configuração à federação brasileira. Os Municípios passaram a ser dotados das mesmas autonomias atribuídas à União e aos Estados, além de serem elencados, de forma inédita, entre os entes federativos (CF, art. 1º e 18).

Nessa forma clássica de Estado Federal há duas fontes de poder normativo: A União e os Estados. Tanto um como o outro exerce tarefas legais sobre um mesmo território e pessoas, daí a necessidade de conviverem harmonicamente, já que a Constituição do Estado Federal deve cuidar da repartição de competências exclusivas, assegurando aos entes, além de autonomia, forma de participação na vontade federal. É justamente a abdicação da soberania pelos Estados-membros que faz surgir o Estado Federal clássico, porém preservando suas autonomias, que devem ser entendidas como a descentralização administrativa e política do poder central.

A Constituição de 1988, contrariando a postura de centralização fiscal adotada pelo regime militar de 1964, implantou uma descentralização fiscal já iniciada nos anos 80, redesenhando as regras de repartição de receitas tributárias, elegendo os Estados e os Municípios como os grandes beneficiários.

Os municípios passaram a exigir mais recursos, operando uma considerável descentralização fiscal, porém sem uma correspondente descentralização de encargos e competências administrativas de cada esfera de governo.

Por conta disso, a descentralização de recursos acabou enfraquecendo a Federação, estrangulando o orçamento federal, passando a ter gastos elevados, o que não demorou muito para que a autonomia fiscal dos entes sofresse restrições.

Uma das medidas de ajustamento adotadas foi a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, editada com a finalidade de assegurar disciplina fiscal em todos os níveis do governo.

Paralelamente, Governo central, se vendo pressionado para ajustar a economia e estabilizar a moeda, adotou medidas para ampliar suas receitas sem que fosse partilhada com os entes, reduzindo a autonomia destes, além da criação provisória do Fundo Social de Emergência, que ordenou cortes nos repasses ao fundo de participação dos Estados (FPE) e municípios (FPM), depois substituídos pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), sem contar que também foi criada uma contribuição provisória federal (CPMF), hoje também extinta, e tudo com a finalidade precípua de aumentar a arrecadação federal.

Atualmente, há os que reconhecem uma concentração de tributos e de arrecadação de contribuições nas mãos do governo federal, o que não afetaria o modelo de descentralização adotado, já que o desequilíbrio é corrigido pelas transferências intergovernamentais.

Por outro lado, há também os que entendem que a concentração de recursos nas mãos da União passou a representar uma ameaça ao pacto federativo, desfigurando o modelo descentralizador proposto, por retirar parcela da autonomia fiscal dos estados e municípios como já presenciado no início do governo militar, o que seria indesejado.

Desde então, o Brasil adotou um federalismo de três níveis, com uma descentralização vertical de competências entre União e Estados-membros, resultante de um processo de formação centrífugo, em que é outorgada maior parcela de autonomia administrativa e política aos entes de menor nível, além de cooperativo por estabelecer uma divisão não rígida de competências e também de equilíbrio entre eles.

Portanto, a autonomia do ente federado é a principal característica do federalismo e conforme Ribeiro (2016, p. 347 a 366), “[...] os entes federados possuem autonomia administrativa, política, organizativa, financeira bem como independência”.

2.2 O PRINCÍPIO DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

O Princípio do Federalismo Fiscal é uma decorrência natural do acolhimento do Princípio Federativo pela atual Constituição brasileira.

Considerado como um subprincípio do Federalismo, o federalismo fiscal impõe uma repartição de competências tributárias entre os entes federados, cabendo a cada um deles agir nos limites estabelecidos pela Constituição, que prevê, ainda, regras para uma distribuição das

receitas tributárias. Com isto, pode se afirmar que as receitas dos entes federativos são formadas em parte por sua própria arrecadação e em parte por transferências obrigatórias de entes federados de maior nível.

Sendo assim, a adoção do federalismo como forma de organização do Estado implica, automaticamente, em uma repartição de poder entre as várias instâncias governamentais.

O Estado Federal, por sua vez, pressupõe uma descentralização em seus aspectos políticos, administrativo e fiscal, sendo essa sua principal marca.

É justamente a descentralização que configura o Estado Federal e o Federalismo Fiscal é a forma como as várias esferas governamentais se organizam diante das atribuições conferidas pela Constituição.

O Federalismo Fiscal traduz-se numa técnica que se coloca em posição de garantir o mais perfeito atendimento ao bem comum, e nessa medida é instrumento de ordenação das finanças públicas contribuindo para a concretização do federalismo político, sendo seu ponto central a partilha de encargos entre os entes federados e a atribuição de tributos suficientes para custeá-los.

2.3 POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Esquecido pela Constituição do Império – que reconheceu as Províncias como partes integrantes do território nacional – o Município só apareceria na Constituição de 1881, tendo assegurada sua autonomia constitucional, mantida pelas constituições de 1934 e 1937. Com a redemocratização de 1946, o município foi lembrado tão somente como forma de compor a descentralização administrativa do país, logo apagada pelo Golpe Militar de 1964 e pela Constituição de 1967 e as alterações que se seguiram, modelando um governo centralizador. Nessa fase histórica do país, o federalismo foi aniquilado e aos Estados sobraram atribuições meramente administrativas, diante do poder autoritário do governo central.

Somente com a Constituição de 1988, o Município é erigido a condição de ente federativo, passando a integrar a organização político-administrativa da República.

É o que está inserido no artigo 18, da CF/88:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição.

Na condição de entidade autônoma e qualificada como ente federado, o Município passou a compor a federação, ao lado da União e dos Estados membros, constituindo um federalismo de três níveis e se distanciando do modelo clássico de dois níveis norte-americano.

Parte de nossa doutrina assevera que o modelo de Estado Federal brasileiro, por não atender as características clássicas do federalismo norte-americano, destoa de uma forma de governo própria do federalismo.

Nesse sentido é a posição de Silva (2005, p. 101), ao defender que “[...] foi equívoco do constituinte incluir o município como componente da federação. Município é divisão política do estado-membro. O município é um componente da federação, mas não entidade federativa”.

Por sua vez, Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 865), lecionam que:

Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a citação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide.

Muito embora essas não sejam as posições dominantes, elas ganharam fôlego especialmente pelo reconhecimento do modelo norte-americano como marco inicial dessa forma de governo, de onde parte todos os traços gerais de um Estado Federal e que acabou incorporado na constituição de várias nações.

Combatendo esse posicionamento frágil, que tem como base principalmente a ausência de representação municipal no Senado Federal e de um Poder Judiciário no município, o STF, ao julgar ADI nº. 2024, tendo como Ministro Relator Sepúlveda Pertence, anotou que não há um modelo único de Estado Federal, devendo-se buscar o seu fundamento no texto constitucional de cada Estado.¹

No entanto, a posição prevalente é a de que o constituinte de 1988 dotou o Município de autonomia plena, não admitindo que reforma constitucional o exclua do rol de entes federados e nem permita alterações em suas competências legislativas e administrativas que

¹ PERTENCE, Sepúlveda. *STF. ADI nº. 2024, julgado em 03.05.2007*. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757372/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2024-df>. Acesso 31 jul. 2016.

possam afetar suas garantias constitucionais, o que, se concedido, estaria promovendo uma alteração indireta do sistema federativo que, nos termos do artigo 60, § 4º, inciso I, da CF/88, trata-se de cláusula pétrea.

Esse já era o entendimento de Meirelles (2008, p. 47), ao afirmar que “[...] a Federação Brasileira não dispensa e nem prescinde do Município na sua organização constitucional. O município brasileiro sempre fez parte da federação. E a constituição de 1988 assim o declarou em seus artigos 1º e 18, corrigindo essa falha”.

Ficou claro que o constituinte de 1988 conferiu ao Município uma autonomia jamais reconhecida no direito positivo das constituições anteriores, sendo alçado como terceira esfera de poder e indissociável da noção de federalismo atualmente vigente.

Referindo-se aos artigos previstos no capítulo IV, do título III, da Constituição Federal de 1988, Bonavides assevera (2004, p. 346):

A combinação dos três artigos será doravante a pedra angular de compreensão da autonomia do município, que qualitativamente subiu de degrau com a adição política feita ao todo federativo, em cujo arcabouço se aloja. Houve assim inovação de fundo e subsistência, cuja profundidade se mede pela profundidade de mudança operada.

Seguramente a constituição de 1988 institucionalizou um federalismo tridimensional, tricotômico, ou de três níveis, objetivando a descentralização e repartição de poderes e de competências, composto não só pelos entes clássicos – União e Estados-membros – como também, de forma inovadora, pelos Municípios que galgaram prestígio de ente federativo, portanto integrantes e formadores do Estado Federal Brasileiro.

2.4 COMPETENCIA TRIBUTÁRIA E O MUNICÍPIO

2.4.1 Competência do Município

Muito embora o Município seja reconhecidamente um ente federado, a divisão constitucional de competências legislativas e executivas implantadas pela atual Constituição não é perfeita e nem a ideal.

Há um flagrante desequilíbrio que remonta o processo histórico de formação do Estado brasileiro, ainda com resquícios do período de centralização política registrado no passado, havendo um predomínio de competências exclusivas da União, notadamente em

matéria tributária e legislativa, restando aos demais entes federados cumprirem tarefas executivas, de menor expressão, sem a garantia de fontes recursais próprias.

Sendo assim, para que se possa verificar uma verdadeira autonomia administrativa, organizativa, financeira e política dos municípios, o pacto federativo deverá ser reformulado e redesenhado com contornos mais agressivos de descentralização que deve ser entendido como uma opção para a redistribuição do poder, da autonomia de decisão, de controle de recursos e das competências estabelecidas, preservando a isonomia constitucional.

Contudo, até que uma reformulação não aconteça, e na qualidade de ente federado, os Municípios ganharam competência constitucional expressa para instituírem e cobrarem seus impostos, taxas, contribuições sociais e de melhorias.

Para Rezende (2001, p. 335) os municípios estão “[...] em pé de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo”.

A Carta Constitucional de 1988 repartiu as competências dos entes em privativas, comuns e concorrentes, onde também foi incluída toda a Competência Tributária dos entes federativos.

A competência privativa dos municípios foi enumerada e está inserida no artigo 30, inciso I, da CF/88, sendo de interesse local.

Já a competência comum entre os quatro entes foi prevista no artigo 23, da CF/88, com a função de dar efetividade ao federalismo cooperativo.

Por outro lado, a competência concorrente foi ampliada pela atual Constituição, criando-se um sistema vertical, permitido aos entes dispor de determinadas matérias.

A competência para legislar está prevista no artigo 23, da CF/88 e a competência para administrar, no artigo 24, da mesma Constituição, observando que o Município não foi incluído neste último. Contudo, há previsão legal no artigo 30, inciso II, do CF/88, permitindo-o suplementar a legislação federal e estadual no que couber, asseverado que o inciso III, agasalha sua autonomia financeira.

Quanto ao sistema tributário, a distribuição de competências no sistema brasileiro baseia-se na técnica de discriminação das rendas entre as entidades autônomas federadas, que nada mais é que a partilha de competência tributária entre os vários níveis de poder.

Em outras palavras, a competência tributária é a capacidade para criar tributos.

Para Carraza (1991, p. 83), “[...] é a aptidão para criar tributos, descrevendo (ou alterando) por meio de lei (no caso, ordinária), seus elementos essenciais, a dizer, suas

hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos e passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas”.

A competência tributária brasileira é regida pela Constituição Federal de 1988, muito embora o artigo 6º, do CTN, por se tratar de norma originária, prescreve que a Pessoa de Direito Público Interno é competente para decretar um tributo e também para sua regulação plena, desde que a norma legal não viole expressa ou implicitamente a Carta Magna e nem as normas gerais do Direito Financeiro da União, estando em perfeita harmonia não só com as previsões constitucionais, como também com as normas gerais federais.

Nesse sentido, Baleeiro assevera que (2015, p. 62):

Permanece atual o art. 6º do CTN, à luz da Constituição de 1988, pois as normas de atribuição de competência tributária são normas originárias, não derivadas e dotadas de eficácia imediata, observadas as limitações que a própria constituição impõe.

Com efeito, é assegurado aos municípios, em decorrência da autonomia municipal prevista no artigo, 18, da CF/88, sua própria administração em matérias típicas de seu interesse, inclusive a competência para exercer a atividade financeira que lhe é peculiar com a finalidade de viabilizar sua existência, seja cobrando os tributos de sua competência, seja recebendo parcelas da repartição de receitas tributárias obrigatórias, o que é imprescindível para o fortalecimento do Federalismo Fiscal.

2.4.2 Município: O Poder de Tributar e a Repartição de Receitas

Como já discorrido, a Competência Tributária dos entes federados foi discriminada pela Constituição Federal e combina a atribuição de fontes próprias com a técnica de participação de uma entidade na receita tributária de outra (ou técnica da distribuição ou repartição da receita tributária).

A discriminação das rendas entre os vários níveis de poder se apresenta como uma técnica de partilha de competência tributária que objetiva preservar a autonomia dos entes políticos que compõem o Estado Federal.

Um dos critérios adotados para definir a competência do ente federado é o Princípio da Prevalência do Interesse e, no caso do Município, é determinado pelo interesse local.

O Município, elevado a categoria de ente federado pela atual Constituição Federal, ganhou autonomia para instituir seus próprios tributos, medida inserida no artigo 145. Um pouco adiante, nos artigos 156 a 158, cuidou o constituinte dos impostos municipais e da

repartição das receitas tributárias, sem descuidar da política urbana, as quais foram elencadas nos artigos 182 e 183. Por fim, o artigo 35, da ADCT, tratou de prestigiar os municípios com o aumento progressivo nos percentuais do fundo de participação.

Em verdade, a Constituição Federal partilhou o poder de tributar, ou seja, o poder de instituir e cobrar tributos foram divididos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que lhes garante autonomia financeira, já que normalmente o ente criador do tributo fica com o produto da arrecadação.

Destaca-se, então, que a competência tributária é a delimitação do poder de tributar previsto nos artigos 145 a 156, da CF/88 e está ligada à competência legislativa, que é uma atribuição assegurada pela Constituição aos entes federativos.

Por outro lado, a repartição da receita tributária ou federalismo cooperativo – prevista nos artigos 157 a 162 – consiste na distribuição do produto da arrecadação tributária e aqui o ente federativo de menor nível não detém o poder de tributar, não passando de simples beneficiário da arrecadação feita pelo ente competente que, se não auferida por este, aquele não terá direito algum. Nestes casos, a Constituição Federal é que determina que o ente político arrecadador partilhe com os outros entes o produto arrecadado.

Nas palavras de Machado (2016, p. 29), “[...] a discriminação constitucional de rendas é expressão genérica que compreende a atribuição de competência, ou partilha do poder tributário, e a distribuição de receitas tributárias”.

A partilha de competência tributária é uma medida que descentraliza o poder político, mas não se presta como minimizador das desigualdades entre os Estados e entre os Municípios, de nada valendo os tributos instituídos por eles se não há circulação de riquezas. Daí a dependência desses entes pela distribuição das receitas tributárias auferidas pela arrecadação do tributo cobrado por outro ente.

A Constituição reservou à União a maior fração da competência tributária em relação aos Estados e Municípios, os quais recebem parcela das arrecadações federais. Por conta disso, esses entes federativos foram remetidos a uma condição de dependência do governo federal, incumbido constitucionalmente de partilhar uma fatia de suas receitas.

Importante salientar que não há transferências de recurso dos Estados e Municípios ao Governo Federal e nem dos Municípios aos Estados. Também não há transferências de Estado para Estado e nem de Município para Município, sendo característica do sistema atual de transferências o fluxo vertical para baixo dos recursos, ou seja, da União para Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios.

Muito embora a Constituição Federal tenha garantido ao ente municipal o poder de instituir seus próprios tributos – conforme rol abaixo – para compor sua arrecadação própria, também lhe são assegurados constitucionalmente uma compensação, uma repartição de receitas como forma de promover seu equilíbrio financeiro, já que suas fontes arrecadoras se revelam insuficientes.

De um total de treze impostos previstos constitucionalmente, apenas três deles são de competência dos Municípios, podendo, ainda, instituir outros tributos, conforme previsão do artigo 145, da lei Maior.

Vejamos:

- Impostos de competência exclusiva dos municípios:
 1. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU
 2. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS
 3. Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI

- Tributos Comuns
 1. Taxas
 2. Contribuição de Melhoria

Afora esses tributos, e para garantir a relativa independência no sistema tributário brasileiro, a arrecadação própria dos municípios recebe um reforço constitucional com a finalidade de diminuir as desigualdades regionais e, em contrapartida, contribuir para a conquista dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil grafados no artigo 3º, da Carta Magna.

É justamente a repartição das receitas tributárias e das transferências intergovernamentais os expedientes encontrados pelo legislador para promover um equilíbrio financeiro adequado nas distintas esferas de governo, diante da patente impossibilidade de modificação nas competências tributárias constitucionalmente previstas.

A posição mais acertada é a que defende duas modalidades de repartição de receitas (ou técnica de distribuição) ou de participação das pessoas políticas no produto da arrecadação das outras e conforme Coêlho (2016, p. 350), não guardam nenhum nexo com o Direito Tributário. São, em verdade, legados intergovernamentais que de modo algum dizem respeito aos contribuintes.

São elas:

- Participação direta, ou simples, no produto das rendas tributárias – é a repartição de receitas operada com a simples transferência orçamentária dos entes de maior nível para o menor, que a recebe diretamente, sem a intervenção de qualquer intermediário e sem que faça parte de qualquer fundo constitucional – previsão constitucional: artigos 153, § 5º, I

e II; 157 e 158. Exemplo: IPVA. O artigo 158, inciso III, da CF/88, assegura aos municípios cinquenta por cento do arrecadado pelos Estados sobre a propriedade dos veículos licenciados em seus territórios.

- Participação indireta, ou complexa, das rendas tributárias e dos fundos de participação e de compensação – é a repartição de receitas depositadas em fundos de participação, seguindo critérios legais e constitucionais previamente definidos – previsão constitucional: artigos 159 c/c 161. Exemplo: FPM – o artigo 159, inciso I, “b” determina a União o repasse de impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados na ordem de vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

Assim, podemos pontuar as transferências intergovernamentais para os municípios da seguinte forma:

1. Repasse da União para os Municípios:

- 100% da arrecadação do IRRF sobre os rendimentos pagos pelo município;
- 50% do ITR relativos aos imóveis do município (ressalvada a hipótese do art. 153, §4º, III da CF em que os municípios poderão, por convênio com a UNIÃO, arrecadar 100% do ITR);
- 7,25% do CIDE Combustível;
- 70% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação;
- Fundo de Exportação
- Fundo de Participação dos Municípios - FPM

2. Repasse dos Estados para os Municípios

- 50% do IPVA dos veículos licenciados em seu território;
- 25% do ICMS;
- 2,5% do IPI transferido pela União aos Estados proporcional às exportações ocorridas no território estadual (equivale a 25% dos 10% que os Estados receberam a título de IPI);

Por fim, é oportuno destacar que a repartição de tributos no direito brasileiro engloba somente duas espécies tributárias: os impostos e uma contribuição, a CIDE-combustível.

Desse modo, ficam excluídos da repartição tributária:

- Os impostos arrecadados pelos Municípios e pelo Distrito Federal
- O imposto estadual sobre transmissão causa mortis e doações – ITCMD.
- Os impostos federais sobre importação, exportação, grandes fortunas e os extraordinários de guerra e o IOF.
- Os tributos vinculados (taxas e contribuições de melhorias)

CONCLUSÃO

O fenômeno do federalismo, sob a ótica tridimensional, passa inegavelmente pelas mãos do francês Charles Montesquieu, criador do termo República Federativa.

Posteriormente, os norte-americanos, ao saírem vitoriosos da Revolução da Secessão, se declararam independentes da Inglaterra e instituíram, em 1776, um Estado Confederado, que anos depois foi readequado com a Revolução da Filadélfia, sendo elaborada, em 1787, uma nova Constituição americana, criando o Estado Federal clássico por agregação, um modelo dual.

No século seguinte, o Brasil abole a monarquia e proclama a república, instituindo a República Federativa do Brasil.

Em 1891 é elaborada a primeira Constituição da República e adotada, por influência norte-americana, a federação como forma de Estado, sem, contudo, ser observada as diferenças de cada território.

Com a Constituição da República de 1988, nasce uma divisão territorial tricotômica por desagregação ou de três níveis e o Município é erigido à condição de ente federado, se desvencilhando do modelo clássico norte-americano e dual.

Desde então, os Municípios passaram a ter vidas autônomas, exercendo suas funções em conformidade com os preceitos constitucionais integrando e formando a Federação, não podendo ser considerados como meras divisões político-administrativas dos Estados.

Com o Pacto Federativo, o sistema tributário sofre uma divisão de competências, não só para instituir como também para arrecadar tributos. Não obstante a isso, a Constituição Federal passa a prescrever regramentos para a distribuição das receitas tributárias, em parte compostas por sua própria arrecadação e em parte fruto de transferências compulsórias de entes de maior nível em uma divisão vertical de poder, tendo os Municípios como grandes beneficiários.

Feito isso, conclui-se que o Princípio do Federalismo Fiscal implica na repartição de competências tributárias entre os entes federados, cabendo a cada um atuar nos limites estabelecidos pela Constituição Federal. Contudo, constata-se que a federação brasileira ainda carece de consolidação paritária entre todos os entes federados diante da evidente deficiência econômica dos Municípios, tendo, em contrapartida, uma grande concentração de competências tributárias delegadas a União, fator este que fulmina a autonomia financeira municipal preconizada constitucionalmente, impedindo sua concretização material, subsistindo apenas no campo formal. Pelo exposto, notadamente há necessidade de uma reforma constitucional que contemple a autonomia municipal, com competência legislativa para instituir seus tributos, além da participação com representatividade na divisão da arrecadação para que o Município possa atender, a contento, suas demandas.

REFERÊNCIAS

- BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 13ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- CÓDIGOS 3 em 1 Saraiva. *Constituição Federal*. 9ª. ed. – São Paulo: Saraiva.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DALLARI, Dalmo De Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32ª. ed. São Paulo: Atlas, 2016..
- NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 9ª. ed. São Paulo: Editora Método, 2014.
- PERTENCE, Sepúlveda. *STF. ADI nº. 2024, julgado em 03.05.2007*. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757372/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2024-df>. Acesso 31 jul. 2016.
- REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- RIBEIRO, Maria de Fátima. *A política desonerativa da União e o impacto no orçamento dos entes subnacionais*. Publicado no Livro de Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ed. Juruá, Curitiba, 2016.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. 14ª. ed. São Paulo: Ática, 2011.