

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO**

**ANDRÉ LEONARDO COPETTI SANTOS**

**MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

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

---

T314

Teoria e filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: André Leonardo Copetti Santos, Maria Creusa De Araújo Borges, Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-376-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://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. Teoria do Estado. 3. Filosofia do Estado. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

---

### **Apresentação**

A reflexão sobre a organização política é tão antiga quanto a própria filosofia, ou melhor dizendo, é contemporânea dos primeiros passos dados pelos gregos na constituição de um espaço de racionalidade voltada à discussão dos assuntos da cidade. Tucídides em sua “História da Guerra do Peloponeso, Aristóteles, em suas “Política” e “Ética à Nicômaco”, Platão na “República” e em “As Leis”, ou ainda Jenofonte em suas obras “Memorabilia” e “Ciropedia” são os precursores de uma tradição de pesquisa e pensamento que hoje constitui um vastíssimo campo de trabalho especulativo acerca do Estado e de todas as formas de organização do espaço público, cujas origens estão nas cidades antigas. O legado desses pensadores antigos, reforçado por nomes como Santo Agostinho, Maquiavel, todos os contratualistas e iluministas, passando por Tocqueville, Marx, enfim, por um sem número de filósofos, é o que hoje chamamos de filosofia política, ou filosofia do Estado.

As perguntas colocadas por esses filósofos políticos do passado seguem vigentes em nossas sociedades; são questões eternas cujas respostas são moduladas pelas vicissitudes dos fenômenos das organizações políticas de nosso tempo. Com o acontecimento da globalização nos últimos 30 ou 40 anos, e com todos os efeitos dela emergentes que recaíram sobre os Estados nacionais, remodelando boa parte de suas estruturas, funções e possibilidades de ação, a filosofia do Estado reencontrou hoje um novo lugar no universo intelectual que evoca os debates apaixonados da época da Revolução Francesa, dos quais brotaram múltiplas construções filosóficas sobre o Estado e sobre a democracia. Guardadas todas as proporções, uma efervescência comparável à que se sucedeu no Clube dos Jacobinos no período pré-revolucionário, reapareceu nos espaços acadêmicos nessas últimas décadas, revitalizando um domínio de atividades há tempos enfraquecido, desde o surgimento das ciências sociais em fins do século dezenove e começo do século passado. O reaquecimento de velhas perguntas aplicadas a novíssimos contextos tem atraído a atenção de um público heterogêneo, desde a sociologia, passando pela ciência política e pela filosofia, até chegar aos bancos das escolas de Direito.

É nesse cenário entusiasmado de debates acerca do Estado que o CONPEDI tem protagonizado, através de seus exitosos congressos, a criação de um imenso espaço cultural de investigação, encontros e discussões acerca dessa temática. Chegamos ao XXV Congresso do CONPEDI, desta feita realizado na emblemática Curitiba, as Curitiba de Paulo Leminski, nas próprias palavras do poeta:

## IMPRECISA PREMISSA

(quantas curitibas cabem numa só Curitiba?)

Cidades pequenas,

como dói esse silêncio,

cantinelas, ladainhas,

tudo aquilo que nem penso,

esse excesso

que me faz ver todo o senso,

imprecisa premissa,

definitiva preguiça

com que sobe, indeciso,

o mais ou menos do incenso.

Vila Nossa Senhora

da Luz dos Pinhais,

tende piedade de nós.

Aqui, absorvendo os ares de uma cidade que transpira cultura, mais uma vez, estamos a discutir a instituição do Estado, nas mais diversas possibilidades que nos trouxeram os verdadeiros protagonistas desse XXV Congresso do CONPEDI: os pesquisadores que participaram desse grande evento científico e cultural, e, em particular, no nosso microcosmos, os participantes do Grupo de Trabalho 40, sobre Teoria e Filosofia do Estado, com os seguintes trabalhos:

- Autonomia financeira e poder municipal: a crise do federalismo brasileiro, as políticas públicas locais e alternativas fiscais, de Giovani da Silva Corralo e Bruna Lacerda Cardoso;
- Fins do estado na sociedade contemporânea: problemas da metodologia jurídica, de Ramonilson Alves Gomes;
- Direito e filosofia política em Platão e Aristóteles, de Flávio Pansieri e Rene Erick Sampar;
- Estado, desigualdade e direito: uma análise do papel do Estado e do Direito na sistema capitalista, de Jean Carlos Nunes Pereira;
- Estado pós-nacional, justiça e globalização. Precisamos de marte para resolver nossos problemas de metajustiza?, de Luiz Gustavo Levate e Camila Menezes de Oliveira;
- Supranacionalidade: necessária (re)leitura da soberania estatal e ordenamento jurídico internacional, de Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes e Rodrigo Fernandes;
- Participação cidadã, cosmovisões indígenas e Estado democrático: o papel inovador da teoria da Constituição frente ao novo constitucionalismo latino-americano, de Patricia Maria dos Santos;
- O Estado de Direito como pressuposto do controle dos poderes públicos, de Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini e João Alfredo Gaertner Junior;
- Capitalismo dependente e superexploração do trabalho: elementos para uma análise do Estado e do Direito na periferia capitalista, de Rafael Caetano Cherobin;
- O poder do Estado e o poder popular: qual deve prevalecer para resguardar direitos fundamentais constitucionais e a democracia brasileira?, de Fernanda Eduardo Olea do Rio Muniz e Antonio Walber Matias Muniz;
- A tentativa de compreensão do estado moderno levando em conta os conceitos de povo, soberania e democracia para Jefferson e Rousseau, de Marcos Vinícius Viana da Silva e Jose Everton da Silva;
- Da (in)aplicabilidade da reserva do possível frente ao princípio da separação de poderes, de Lucas Fortini Bandeira;

- O compromisso estatal com a política econômica no Estado capitalista, de Eduarda de Sousa Lemos;
- Nomos, interpretação legal e violência: Robert Cover no mapa da globalização jurídica, de Maurício Pedroso Flores;
- O Estado, a Constituição econômica e sua sustentabilidade: análise dos desafios e possibilidades contemporâneas, de Sâmela Cristina de Souza e Bruno Gadelha Xavier;
- Breve estudo acerca da proposição de Jürgen Habermas para a compreensão da racionalização, de André Luiz de Aguiar Paulino Leite;
- A predicação necessária entre Estado e Direito, de Daniel Nunes Pereira;
- O exaurimento do Estado em face da social democracia, de Eduardo Felipe Veronese;
- A ideia da categoria ético-jurídica dos direitos humanos como centro de gravidade global: reflexões sobre o futuro do Estado, de Gustavo Vettorazzi Rodrigues;
- Concepções das formas estatais atreladas as sociedades: a fragilidade do Estado democrático de Direito diante o povo ícone, de Clarice Souza Prados;
- Impactos da (não) internalização do stare decisis na jurisdição constitucional brasileira, de Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do Amaral e Pedro Henrique Arcain Ricetto;
- Elementos principiológicos axiomáticos do terceiro setor, de Kledson Manuel Castanheira Rodrigues.

Os trabalhos apresentaram um ótimo nível de reflexão e, cremos, contribuem significativamente para o desenvolvimento dos campos de conhecimento dedicados ao Estado e à democracia. A todos os que se interessam por esses territórios temáticos, recomendamos a leitura desses artigos que, antes de mais nada, materializam um compromisso de seus autores com uma sociedade mais democrática, mais justa e mais solidária.

Prof. Dr. André Leonardo Copetti Santos - URI/UNIJUÍ

Profa. Dra. Maria Creusa de Araújo Borges - UFPB

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini - UNICURITIBA

**AUTONOMIA FINANCEIRA E PODER MUNICIPAL: A CRISE DO  
FEDERALISMO BRASILEIRO, AS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS E  
ALTERNATIVAS FISCAIS**

**FINANCIAL AUTONOMY AND MUNICIPAL POWER: THE CRISIS OF THE  
BRAZILIAN FISCAL FEDERALISM, THE LOCAL PUBLIC POLICIES AND TAX  
ALTERNATIVES**

**Giovani da Silva Corralo  
Bruna Lacerda Cardoso**

**Resumo**

Este artigo tem por objetivo estudar o poder municipal e a autonomia financeira das municipalidades. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo. Para tanto, discorre-se sobre a federação brasileira, seu desenvolvimento e a condição do poder municipal na Constituição de 1988. Na sequência, aborda-se o poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas, bem como a sua autonomia financeira, alvo de estudos do federalismo fiscal, o que requer a compreensão da composição das receitas locais. A conclusão releva a autonomia financeira dos municípios, a requerer uma repactuação federativa que eleve as receitas locais, especialmente pelas transferências do Fundo de Participação dos Municípios.

**Palavras-chave:** Autonomia municipal, Federalismo fiscal, Finanças municipais, Políticas públicas, Poder municipal

**Abstract/Resumen/Résumé**

The goal of this work is to study the municipal power and the local financial autonomy. The methodology used is hypothetical-deductive. Therefore, the first chapter studies the development of the Brazilian Federation, as well as the condition of the municipal power. In sequence, the next chapter deals the local public policies and the financial municipal autonomy, what is the focus of fiscal federalism, for what is essential the comprehension of the local government receipts. The conclusion considers the financial autonomy municipal, for what is necessary rethink the federalism to increase the municipal receipts, namely the fund participation of municipalities.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Municipal autonomy, Fiscal federalism, Municipal financial, Public policies, Municipal power



## **1 Considerações Iniciais**

É inquestionável a importância dos municípios na federação brasileira. Além de possuírem o *status* de entes federados, são as células estatais mais próximas dos cidadãos, logo, com melhores condições para resolver os problemas locais. Por isso o relevo da temática deste artigo, já que busca refletir sobre a autonomia financeira, o poder municipal e a sua relação com o federalismo fiscal e as políticas públicas locais de desenvolvimento. Para esse fim adota-se o método hipotético-científico no desenvolvimento da pesquisa.

Desta forma, é essencial o estudo do federalismo e da federação brasileira, especialmente do seu desenvolvimento histórico, o que permite um melhor entendimento do poder municipal. A análise da repartição de competências operada pela Constituição de 1988 também é crucial, pois se trata de condição para a análise da autonomia municipal: política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira.

Na sequência perpassa-se a apreciação do poder desfrutado pelos municípios para a elaboração e execução de políticas públicas, o que significa o gozo do seu plexo de autonomias, além da dependência dos necessários recursos públicos. É neste contexto que exsurge o campo de estudos do federalismo fiscal, a fim de aferir a adequação das receitas públicas diante das competências constitucionais. Por fim, pormenoriza-se o quadro das receitas públicas no Brasil, bem como as receitas municipais, sejam as oriundas dos tributos próprios, sejam as transferências constitucionais.

É através da compreensão do poder municipal, oriundo da ordem constitucional, que se vislumbram as políticas públicas de desenvolvimento da competência local, dependentes dos necessários e imprescindíveis recursos públicos, o que remete à análise do federalismo fiscal e da autonomia financeira municipal.

## **2 O federalismo brasileiro e o poder municipal**

Muitas vezes os modelos de organização política surgem com base em reflexões teóricas ou experiências já concretizadas em outros locais. Quando se tem por foco o federalismo e a federação brasileira, não é diferente. O ideal federalista já existia em muitos pensadores contemporâneos dos sécs. XVIII e XIX, dos quais é possível citar Montesquieu (2001, p. 141-142), Alexander Hamilton, John Jay e James Madison (1959), Immanuel Kant (1995, p. 127-131), Pierre Proudhon (2001) e Michael Bakunin (1980). Da mesma forma a sua aplicação

prática, não obstante de forma embrionária e principiológica, já existente em outras dimensões estatais desde a antiguidade.

O cenário político e institucional na terra brasileira do final do séc. XIX era bastante instável, especialmente pelas grandes transformações sociais e econômicas porque passava este novo Estado. A República e a Federação não significaram estabilidade, mas uma nova ordem constitucional, mantida nos seus pressupostos essenciais até os dias atuais, mesmo nas constituições outorgadas e nos períodos ditatoriais. (FRANCO, 1968, p. 310; ATALIBA, 1985, p. 11).

Faticamente foi a federação norte-americana a grande modeladora do federalismo brasileiro (NEME, 2007, p. 98), como se fosse possível simplesmente importar instituições a realidades distintas. Uma das graves consequências desta “importação” foi o aumento das desigualdades regionais e o agigantamento das oligarquias regionais, já fortes, mas com o seu poder realçado com a elevada autonomia conferida aos Estados. (BONAVIDES, 1996, p. 162-172; FERREIRA, 1991, p. 271; HORTA, 1958, p. 26).

Não é sem razão que esta primeira constituição republicana e federalista sofreu uma reforma constitucional em 1926, a fim de minimizar os seus efeitos nefastos, o que não restou suficiente, tanto que em 1930 eclodiu um forte movimento revolucionário que levou Getúlio Vargas ao poder. (ZIMMERNANN, 1999, p. 310; PINTO, 1959, p. 31).

De 1930 até a segunda constituição republicana e federalista, em 1934, houve uma acentuadíssima concentração de poderes na União, superada, em parte, pela Constituição de 1934, que concretizou, inovadoramente, um federalismo cooperativo com forte preocupação social. (MORBIDELLI, 1999, p. 184-185; LIMA, 1959, p. 34-44; SANTIN e FLORES, 2006).

O grande problema foi a parca duração desta nova ordem constitucional, tanto que em 1937 foi implementado, via golpe, o denominado Estado Novo, que remeteu o país para o mais tenebroso período de supressão de liberdades da história propriamente brasileira, que se manteve até 1945. A Constituição de 1937 imperou com “mão de ferro”, a desnaturar completamente os pressupostos federativos. Com a redemocratização adveio a Constituição de 1946, que resgata os avanços da Constituição de 1934 e vai mais a frente, com forte preocupação na diminuição das disparidades sociais e regionais, além de buscar a concretização de um federalismo cooperativo, com uma melhor repartição de competências entre os entes políticos e uma mais adequada aferição de receitas às pessoas políticas. (HORTA, 1958, p. 30-40; PINTO FILHO, 2002, p. 138-143; BASTOS, 1985, p. 33).

Este período constitucional não foi muito longo, comparativamente às Constituições de 1824 e 1891, o que não permitiu o seu enraizamento institucional, pois menos de duas décadas

após há o famigerado golpe de 1964, que resultou na outorgada Constituição de 1967. Este período obscuro, de eliminação de liberdades, perdurará até meados da década de 80, com a redemocratização e a Constituição de 1988. (CORRALO, 2014, p. 148-149).

Esta cronologia constitucional, pautada por elevada instabilidade institucional, remete a avanços e retrocessos quando se tem em conta a autonomia dos municípios. Numa análise que leve em consideração a autonomia política, administrativa, legislativa, financeira e auto-organizatória das municipalidades, é possível compreender que as Constituições republicanas e federalistas de 1891, 1937 e 1967 pouco resguardaram a autonomia dos municípios. Já as Constituições de 1934, 1946 e 1988, como se tivessem sido elaboradas em sequência, gradualmente conduziram a um acréscimo da autonomia municipal, seja pela concepção cada vez mais saliente de um federalismo de cooperação, seja pelo acréscimo de competências aos entes locais, seja pela posição ocupada pelo município nessas ordens constitucionais com a respectiva previsão de recursos financeiros.

Sendo assim, foi a Constituição Federal de 1988 que consagrou a federação brasileira em três níveis, integrando os municípios como um dos entes federados. (FERREIRA, 1991, p. 306; MORAES, 2011, p. 273-275; MEIRELLES, 1993, p.39; COSTA, 1999, p. 73; RAMOS, 2000, p. 194; MORBIDELLI, 1999, p. 188; BRAZ, 2001, p. 31; ZIMMERMANN, 1999, p. 343; LEWANDOWSKI, 1994, p. 85-86; MARIOTTI, 1999, p. 85-86; FERRERI, 1995, p.32; FERREIRA FILHO, 1997, p. 18). Ademais, ela é a que melhor resguarda o plexo de autonomias locais, decorrente do processo de repartição de competências. É o único texto constitucional que, expressamente, referiu-se aos municípios como entes integrantes da Federação brasileira, o que a faz singular no contexto dos Estados contemporâneos.<sup>1</sup>

Por mais que parem críticas, esta consideração do município como ente integrante da Federação encontra-se robustamente amparada pela doutrina brasileira, majoritariamente, a registrar a existência de doutrinadores que afirmam que a Constituição de 1946, implicitamente, já conduzira a essa condição. (CORRALO, 2014, p. 151-161).

Não se deve olvidar que as federações possuem particularidades e singularidades que repercutem as diferenças naturais entre os povos e os Estados, razão pela qual inexistem duas federações iguais. (BARTHALAY, 1981, p.7; MIRANDA, 2002, p. 313; BASTOS, 1985, p. 40; KUGELMAS, 2001, p. 33, MORBIDELLI, 1999, p. 36-37). Além disso, não há uma

---

<sup>1</sup> Podem-se pesquisar as constituições dos Estados federais na atualidade e não se encontrará nenhuma consideração aos entes locais/municipais na dimensão posta pela Constituição brasileira de 1988. Podem-se citar os exemplos de federações como a Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Canadá, Estados Unidos, Índia, México e Rússia e em nenhuma destas encontra-se disposição similar.

identidade conceitual entre federação e federalismo, pois enquanto este denota um conjunto de valores e princípios que buscam a unidade na diversidade, as federações se consubstanciam numa das possibilidades de realização fática do federalismo, talvez aquela que mais intensamente concretize esses princípios e valores. (CORRALO, 2006, p. 90-142; CORRALO, 2011, p. 31-33; KING, 1982, p. 74-75; CROISAT, 1992, p. 15-16; ELAZAR, 1991, p. 38-66).

É diante do *status* conferido pela Constituição de 1988 às municipalidades que se reforça a existência de um verdadeiro poder municipal, preferível às locuções em torno do poder local, que no entendimento de Janaína Rigo Santin (2010, p. 423), encontra-se mais no âmbito sociológico, não obstante as tentativas de elevação jurídica e política protagonizada por diversos autores. Não é sem razão que a carta constitucional se refere aos municípios, exclusivamente, a salientar, implicitamente, que é nesta dimensão estatal que se encontra a gestão das questões locais, sem referência à expressão poder local.

Não é de hoje a utilização da terminologia poder municipal. A primeira obra de Direito Administrativo do Brasil, de Vicente Pereira do Rego (1877, p. 85), já se referia ao poder municipal e as suas funções como algo inerente à natureza das coisas, calcado na participação ativa dos seus habitantes nos negócios locais, especialmente na Câmara Municipal. Trata-se de uma compreensão calcada no paradigma do município como um ente eminentemente administrativo, o que perdurou por muitas décadas. Em sentido não muito diferenciado, por mais que na nova ordem constitucional republicana, Alcides Cruz (1914, p. 126-130) discorre sobre o poder municipal e suas atribuições, também meramente administrativas, pertinente aos assuntos locais.

Já sob o jugo da Constituição de 1937, Tito Prates da Fonseca (1939, p. 226-227) externa que os poderes municipais têm por base o estatuído na Constituição e também as normatizações dos respectivos estados, a salientar que “essa delegação se refere à ordem administrativa, porquanto, em princípio, nenhum poder político é delegável.”

De forma bastante inovadora, sob o influxo do forte movimento municipalista que influenciou decisivamente a Constituição de 1946, Yves de Oliveira (1958, p. 63-88) defende a teoria do estado municipalista, muito do qual com o germen na recente carta constitucional, porém, que somente viria a se consolidar na Constituição de 1988, calcado na descentralização política e administrativa, na autonomia municipal enquanto princípio constitucional e demais princípios correlatos, na discriminação de receitas aos municípios e na existência de poderes constituintes nas três esferas governamentais.

Eis o cerne do que atualmente é possível chamar de poder municipal, centrado no plexo de autonomias desfrutado pelos municípios e que tem por base as repartições de competências

operadas pela Constituição de 1988, poder esse que pode e deve ser utilizado sem ingerência do Estado ou da União. É por isso que a intervenção nos municípios somente pode ocorrer nas situações expressamente previstas no art. 35 da Constituição Federal, ou seja, excepcionalmente.

A repartição de competências tem por escopo um federalismo de cooperação, mormente na dimensão vertical, na qual uma determinada matéria é conferida a mais de uma pessoa política. A dimensão horizontal, por sua vez, define os assuntos específicos de cada ente político, a lembrar que a predominância de interesse é crucial para a compreensão da lógica constitucional. (HORTA, 1993, p. 6; MEIRELLES, 1993, p. 98).

Os artigos 21 a 30 da Constituição apresentam um rol detalhado das competências dos entes que integram a federação, sem que outras estejam dispostas em diversas partes do próprio texto constitucional. Estes artigos nucleares elencam as competências expressas da União nos art. 21 e 22 da Constituição; aos Estados os poderes remanescentes, nos termos do art. 25, par. 1º do texto constitucional; aos municípios as competências também expressas nos art. 29 e 30 da Constituição. Na perspectiva de federalismo cooperativo há as competências comuns para todos os entes, no art. 23 da Constituição, e as competências concorrentes à União, Estados e Distrito Federal, dispostas no art. 24 da Constituição. O Distrito Federal possui as competências municipais e estaduais.

É com base nessa repartição de competências, associada às demais cominações constitucionais, que é possível apreender a autonomia municipal. A autonomia política reside na eletividade dos governantes locais – prefeito, vice-prefeitos e vereadores, somada à possibilidade de cassação dos seus mandatos pela Câmara Municipal. A autonomia administrativa denota a organização das atividades administrativas locais, o que engloba os serviços públicos, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção direta e indireta. A autonomia legislativa consubstancia a elaboração de um sistema normativo local, consoante as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição, observando-se as particularidades do ente municipal. A autonomia financeira, por sua vez, compreende a instituição, arrecadação e aplicação dos tributos municipais, bem como a gestão dos recursos oriundos das transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias da União e dos Estados. Por fim, a autonomia auto-organizatória repousa na competência de cada município para elaborar a sua lei orgânica municipal. (CORRALO, 2011, 54-55).

A possibilidade de os municípios elaborarem o seu sistema normativo e, conseqüentemente, disciplinarem a organização e funcionalidade do poder municipal sem a

ingerência de qualquer outra instância, assume extrema importância, para o qual se traz a colação a seguinte passagem de Regina Maria Macedo Neri Ferrari (2001, p. 6-8):

Constata-se que em decorrência da repartição rígida de competências, tanto União como Estados e Municípios devem atuar dentro do universo para eles reservado pela Lei Fundamental. Desta forma não pode existir hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais, pois a mesma matéria não pode ser disciplinada validamente pelas três ordens jurídicas ora analisadas. (...) Desta forma, a lei municipal deve prevalecer em todas as matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente à comuna e, conseqüentemente, a lei federal ou estadual não pode violar este campo de autonomia do Município, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, por desatender à repartição de competências previstas na Lei Maior do Estado brasileiro.

O interesse local, sem sombra de dúvidas, é a expressão que fundamenta as competências municipais na Constituição de 1988. Não se trata de interesse exclusivo da municipalidade, conforme ensina Hely Lopes Meirelles (1993, p. 98), mas de conceito que deve ser decantado com base na “predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”, observando-se tratar de conceito legal indeterminado, concretizado hermeneuticamente em cada contexto interpretativo (SOUSA, 1994, p. 189-196; SUNDFELD, 1993, p. 173 e 272; ALMEIDA, 2001, p. 157).

O interesse local, previsto no art 30, I da Constituição Federal, constitui-se na pedra angular das competências e da autonomia municipal, a servir como amálgama na hermenêutica dos dispositivos legais referentes às municipalidades.<sup>2</sup>

O gozo das competências constitucionais outorgadas aos municípios e que é refletido na sua autonomia auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira é que conforma o poder municipal. Trata-se de um poder legitimado e delimitado pela ordem constitucional, que, na sua órbita de competência, não permite instâncias de supervisão ou de controle.

---

<sup>2</sup> Constituição Federal: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, em como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

### **3 Desenvolvimento, políticas públicas locais e a autonomia financeira municipal: considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro e alternativas fiscais**

Como já foi exposto, o município, na Federação brasileira, goza de um *status* constitucional sem similar na contemporaneidade, com um plexo de competências que conformam uma considerável autonomia (política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira), a consubstanciar o poder municipal.

O exercício de este poder remete à elaboração das mais diversas políticas públicas, até mesmo porque o campo de atuação municipal é bastante vasto, seja diante das competências expressas oriundas da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, seja da inesgotável gama de matérias abarcadas na gestão do interesse local.

Por políticas públicas entende-se:

[...]programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (BUCCI, 2005, p. 214).

Em nível local compete às municipalidades disciplinarem a organização e o funcionamento das atividades administrativas atinentes ao interesse local, quais sejam: serviços públicos, polícia administrativa, fomento e intervenção direta e indireta. Nunca é demais salientar a ampla autonomia desfrutada pelos municípios em tudo o que estiver na alçada das suas competências, independentemente dos demais níveis do poder político-estatal.

Em outras palavras, aos municípios competem definir todas as políticas públicas na alçada da sua competência – organização e funcionalidade, a significar a centralidade da autonomia administrativa, cujo exercício também pressupõe o gozo das demais dimensões da autonomia municipal. Isso porque a Lei Orgânica vincula a espacialidade estatal local, materialmente e formalmente, enquanto condição de validade das demais normas (autonomia auto-organizatória). Além disso, as decisões devem ser efetivadas, em última *ratio*, no espaço da política, por agentes eleitos pelos cidadãos locais (autonomia política), mediante o devido processo legislativo, até mesmo porque o primado da legalidade impera fortemente em nível municipal (autonomia legislativa). Por fim, não é factível a elaboração e execução de políticas de desenvolvimento, sejam quais forem, sem os necessários recursos financeiros, no qual exsurge a autonomia financeira. A concretude do poder municipal, em última instância, é dependente dos adequados recursos monetários para a execução das competências locais, a

salientar a vedação legal da criação de despesa sem recursos suficientes para suportá-las, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por óbvio, as políticas públicas locais atrelam-se à persecução do desenvolvimento municipal, que assume os mais diversos contornos de acordo com as especificidades e particularidades de cada município. Contudo, como aborda Ladislau Dowbor (2010, p. 13-20), se o “desenvolvimento local é essencial para o conjunto, também é verdade que não é suficiente. Precisamos, além da política local de desenvolvimento, de um aprofundamento da política nacional de apoio ao desenvolvimento local”.

Nesse sentido, deve existir a necessária equivalência entre as competências municipais e as receitas públicas, sob pena, ou de ineficácia e ineficiência, ou de dependência financeira de outra instância, o que afeta mortamente a autonomia municipal e as suas respectivas políticas públicas. (DALLARI, 1986, p. 20). Tal desequilíbrio compromete a federação e compõe o grande foco de ponderações do federalismo fiscal. (REZENDE, 1997).

Em outras palavras, o federalismo fiscal tem por escopo o estudo da relação entre as receitas e as competências dos entes federados, que devem restar em equilíbrio. Mais do que isso, busca a autonomização máxima dos entes que integram a federação, especialmente através do poder de tributar, pois a existência de maior discricionariedade nos gastos remete a uma maior autonomia fiscal. (BORDIN; MCLURE, p. 8).

Sobre a Federação brasileira, Luís Roberto Barroso (2006, p. 149) se manifesta nos seguintes termos:

[...] vive-se, portanto, um momento crítico na Federação brasileira e um gravíssimo problema de natureza fiscal, que tem comprometido o funcionamento adequado das instituições e serviços estaduais e municipais. O reconhecimento deste cenário é imperativo para qualquer atividade de interpretação e construção jurídicas acerca da matéria.

Lembra-se a lição de Fernanda Almeida (2000, p. 30), para quem “a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências”, até mesmo porque a autonomia municipal “ou é também autonomia financeira, ou não existe. (...) não basta deferir ao município emancipação política (...) se, concomitantemente não se lhe dê outrossim emancipação econômica.” (VIANA, 1950, p. 15). Sabe-se da atual crise fiscal por que passa a federação brasileira como um todo, também a abarcar a União e os Estados, previsível há muito tempo, o tem sido exposto pelos estudiosos do assunto, como é Fernando Rezende (2013, p. 11-66), porém, o foco deste estudo encontra-se nas municipalidades.



A autonomia financeira municipal está alicerçada nas receitas passíveis de aquisição pelo seu poder tributário e nas transferências constitucionais obrigatórias, seja porque há uma grande discricionariedade na sua aplicação via legislação orçamentária, seja porque não há a imposição de condições para o seu repasse ou uso. Diferentemente ocorre com as transferências voluntárias, vinculadas a programas e projetos previamente definidos pelo Estado ou pela União, a obrigar àqueles entes locais que desejarem estes recursos a observância das suas condições. Isso quando não há a decisiva articulação política para que a liberação aconteça, o que remete a um quadro de ainda maior dependência.

Os estudos atuais demonstram a constância da elevada concentração de receitas na União, tanto que se for levado em consideração a arrecadação tributária somadas às receitas de serviços, agropecuárias, patrimoniais, industriais e de contribuições, a participação dos municípios era em 2012 de 7,19%, os Estados 25,10% e a União 67,71%. A participação municipal nas receitas correntes disponíveis para os Municípios, com a contabilização das transferências constitucionais e voluntárias, era em 2012 de 19,43%, com 24,13% para os Estados e 55,44% para a União. Já a participação dos entes municipais no total de recursos disponíveis (receitas de capital e correntes), em 2012 era de 14,47%, cabendo 18,91% aos Estados e 66,62% à União. Na comparação com 2013 observa-se um acréscimo de 14,53% nas receitas municipais, e, na comparação de 2013 com 2014 o acréscimo é de 10,64% (BREMAEKER, 2015).

Tal quadro demonstra uma melhora, entretanto, muito insuficiente em razão das competências locais, até mesmo porque no decorrer das décadas houve uma deterioração das contas locais em razão dos novos encargos e responsabilidades assumidos pelos municípios, além de outras pressões que elevaram os gastos públicos: percentuais de gastos com educação e saúde: 25% e 15%; piso salarial dos professores e dos agentes de saúde; aumento do salário mínimo muito superior ao acréscimo das receitas locais; dentre outros. (BREMAEKER, 2015b).

A agravar ainda mais esta dramática realidade, as municipalidades utilizam, na média nacional, 5,25% da sua receita com despesas da competência da União ou do Estado. Os municípios com menos de 20.000 habitantes, por exemplo, gastam mais com despesas destes outros entes do que conseguem arrecadar com seus tributos municipais. Estes gastos da competência de outros entes ocorrem com mais ênfase nas áreas de saúde, educação, assistência social, agricultura, comunicações, justiça, segurança pública, trabalho e previdência e transporte e trânsito. (BREMAEKER, 2013b).

Para uma melhor reflexão é preciso analisar a composição da receita pública municipal. O primeiro foco é no poder de tributar do município para a instituição dos seus tributos. É no exercício desta competência que os impostos municipais se encontram: imposto predial e territorial, imposto sobre serviços e imposto sobre a transmissão de bens entre pessoas vivas. Não pode ocorrer a instituição de outros impostos além destes. Quanto à instituição de taxas não há óbices nem limites, desde que esteja atrelada ao exercício da polícia administrativa ou à utilização efetiva ou potencial de serviços públicos divisíveis prestados ao contribuinte. No campo das contribuições há a contribuição de melhoria, passível de cobrança diante da valorização imobiliária decorrente de obra pública; a contribuição para o custeio da iluminação pública; e as contribuições previdenciárias para o fundo de previdência dos servidores municipais, a salientar, neste caso, a impossibilidade de uso destes recursos para quaisquer outros fins senão para as despesas previdenciárias dos servidores públicos locais. Na média a receita tributária representa 17% da receita orçamentária municipal.

Nos municípios de pequeno porte este quadro de agrava. Com base nos números de 2011, nos municípios de até 2 mil habitantes somente 2,82% da receita orçamentária total advém das suas receitas tributárias; nos municípios de 2 mil a 5 mil habitantes este percentual sobe para 3,45%; nos municípios de 5 mil a 10 mil habitantes o percentual alcança 4,71%; de 10 mil a 20 mil habitantes chega a 5,34%; de 20 mil a 50 mil vai a 8,50%; de 50 mil a 100 mil para 11,43%; de 100 mil a 200 mil a 15,20%; de 200 mil a 500 mil para 19,73%; de 500 mil a um milhão chega a 20,66%; de um milhão a 5 milhões alcança 25,53% e nos municípios com mais de 5 milhões de habitantes o adequado percentual de 40,43% do total das suas receitas com os tributos próprios. (BREMAECKER, 2012).

Este quadro se deteriora ainda mais diante do comprometimento dos municípios de pequeno porte com despesas da União ou do Estado. Com a mesma estratificação anterior observa-se que quanto menor populacionalmente o município, maior o percentual destes gastos que não são da sua órbita de competência. No ano de 2010 os municípios com até 2 mil habitantes comprometeram 11,9% da receita orçamentária com estes gastos; de 2 mil a 5 mil habitantes este percentual cai para 10,49%; nos municípios de 5 mil a 10 mil habitantes o percentual diminui para 9,37%; de 10 mil a 20 mil habitantes chega a 7,46%; de 20 mil a 50 mil vai a 6,20%; de 50 mil a 100 mil para 5,36%; de 100 mil a 200 mil a 5,11%; de 200 mil a 500 mil para 4,60%; de 500 mil a um milhão chega a 4,28%; de um milhão a 5 milhões alcança 3,23% e nos municípios com mais de 5 milhões de habitantes o percentual de 2,93%. (BRAMAECCKER, 2013b).

No campo das transferências constitucionais, por uma dedução óbvia, quanto menor a população do município, maior a dependência desses recursos. A disparidade é gritante, tanto que, com base em dados de 2011, os municípios com até 2 mil habitantes possuem nestas transferências 90,74% do total da sua receita; num estágio intermediário os municípios de 100mil a 200 mil habitantes, com o percentual de 68,21%; e num quadro de menor dependência, não obstante ainda elevada, os municípios de 1 milhão a 5 milhões de habitantes, com o montante de 51,06%. (BRAMAECKER, 2013b).

Estas transferências constitucionais compreendem:<sup>3</sup>

- a) cota-parte do fundo de participação dos municípios, composto de 24% do imposto de renda e 24% do imposto sobre produtos industrializados, nos termos do art. 159, I, “b” da Constituição Federal e art. 34, par. 2º, I e II do ADCT, art. 91 da lei 5.172 de 1966 e Leis Complementares 62/ 1989 e 91/1997.<sup>4</sup> A distribuição do FPM, com base na legislação citada, remete 10% do total às capitais dos estados e o restante – a incluir o fundo de reserva – é repassado de acordo com um coeficiente calculado consoante a população, que vai de 0,6 aos municípios com menos 16.980 habitantes a 4,0 aos municípios com mais de 156.126 habitantes. Observa-se que, nos termos da Lei 11.494/2007, uma parcela de 20% dos recursos do FPM são repassados ao Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. No ano de 2011 foram repassados R\$ 53.097.363.070,56<sup>5</sup> (deduzidos os valores do FUNDEB) aos municípios e R\$ 5.309.736.123,37 às capitais dos Estados;
- b) a cota-parte do imposto territorial rural, em 50%, ou a sua totalidade, quando a sua gestão for assumida pelo município. No ano de 2011 foram repassados R\$ 396.873.232,61 (deduzidos os valores do FUNDEB);
- c) cota-parte do imposto sobre operações financeiras ligadas ao ouro - IOF-OURO – previsto no art. 153, V, par 5º da Constituição e na Lei 7.766/1989. Do total arrecadado 30% são repassados aos Estados e 70% aos Municípios. No ano de 2011 foram repassados R\$ 4.850.535,92 aos municípios em razão deste imposto.

---

<sup>3</sup> Não há a citação do imposto de renda retido na fonte, previsto no art. 158, I da Constituição Federal, uma vez que tais valores não são repassados pela União, mas ficam diretamente nos cofres da municipalidade, incidente sobre as remunerações, salários, proventos e outras despesas de caráter estipendial, mas também os demais rendimentos pagos a terceiros ou conveniados para a realização de atividades das competências municipais

<sup>4</sup> Em meados de 2016 este percentual do FPM subirá para 24,5%.

<sup>5</sup> Informações disponíveis, sobre todas as transferências constitucionais em [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_estados.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp)

- d) cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS dos Estados nas exportações de produtos primários e semielaborados e prestação de serviço para o exterior, nos termos da Lei Complementar 87/1996, também conhecida como Lei Kandir. A compensação é feita pelo governo federal, que no ano de 2011 repassou R\$386.842.239,76 aos municípios, deduzidos os valores ao Fundeb;
- e) cota-parte de 25% do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, nos termos da legislação de cada Estado, conforme o art. 158, IV e parágrafo único da Constituição Federal;
- f) cota-parte de 50% sobre o imposto sobre a propriedade de veículos automotores dos veículos emplacados no município, nos termos do art. 158, III da Constituição Federal;
- g) cota-parte da compensação financeira de extração mineral, petróleo, gás natural e recursos hídricos, em percentual bastante variável conforme as respectivas commodities, nos termos do art. 20, par. 1º da Constituição Federal e Lei 7.990/1989 e 8.001/1990;
- h) cota-parte do imposto sobre produtos industrializados para exportação, previsto no art. 159, II e par. 2º e 3º da Constituição Federal, de um montante - proporcional às exportações de produtos industrializados de cada Estado e Distrito Federal – de 10% da arrecadação do imposto aos Estados e Municípios, dos quais 75% com destinação aos Estados e Distrito Federal e 25 aos seus municípios. Este repasse dos Estados aos Municípios deve ocorrer consoante os mesmos critérios do ICMS, nos termos da Lei Complementar 61/1989 e 62/1991. No ano de 2011 foram repassados o total de R\$ 3.528.161.452,34 aos Estados e Distrito Federal;
- i) cota-parte sobre os royalties do petróleo, disciplinado pela Lei 9.478/1997, com base no Fundo Especial do Petróleo, que destina percentuais superior a 15% dos royalties aos municípios exploradores ou afetados com a exploração;
- j) cota-parte da contribuição de intervenção sobre o domínio econômico, incidente sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool etílico, nos termos do art. 149, 159, III e 177, par. 4º da Constituição Federal e da Lei 10.336/2001. A União repassa aos Estados e Distrito Federal o percentual de 29% da contribuição, com o dever dos Estados repassarem aos seus municípios 25% do valor recebido.

A estes recursos somam-se algumas transferências previstas na legislação infraconstitucional, como é o caso das provenientes do sistema único de saúde, do fundo de

manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, do fundo nacional de assistência social e do fundo nacional do desenvolvimento da educação.

Inequivocadamente, quando se tem por foco uma repactuação federativa na busca do fortalecimento da autonomia municipal, deve-se buscar o incremento das receitas tributárias próprias dos municípios e/ou o acréscimo das transferências constitucionais. No primeiro caso há a dificuldade política-institucional, uma vez que a carga tributária que pesa sobre os contribuintes, de todos os entes políticos, já é bastante elevada. Além disso, o acréscimo das receitas tributárias próprias encontra óbices nos municípios eminentemente rurais (pequeno porte), a grande maioria dos municípios brasileiros,<sup>6</sup> já que a base tributária local, calcada no IPTU, ITBI e ISS, encontram-se amparada em impostos fortemente urbanos. Tal quadro é demonstrado com a receita tributária municipal per capita/ano (referência 2014), que nos municípios de até 20.000 habitantes flutua de R\$136,00 a R\$137,00, valores que se elevam drasticamente com o aumento populacional, como é o caso dos municípios de 20.000 a 100.000 habitantes, na qual a flutuação é de R\$180,00 a R\$268,00 per capita, e dos municípios de 100.000 a 200.00 habitantes, com R\$365,00 per capita, até alcançar, nos municípios com mais de 500.000 habitantes o per capita de R\$1.505,00. (BREMAEKER, 2016). De qualquer forma, deve-se registrar a importância de uma gestão fiscal eficaz e eficiente, a fim de permitir a adequada cobrança dos tributos municipais, essencial para o Estado Democrático de Direito.

A segunda possibilidade – transferências constitucionais – deve levar em conta as transferências que possuem maior impacto nas receitas locais, isto é, as oriundas do fundo de participação dos municípios e do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços – ICMS.

As transferências do ICMS, se acrescidos maiores percentuais aos municípios, acabariam por penalizar os Estados, também altamente dependentes destes recursos e que se encontram num quadro de crise sem precedentes. Não olvidar, conforme exposto, a elevada concentração de recursos na União. É neste contexto que se aponta, como solução mitigadora das limitações financeiras dos entes locais, o acréscimo de percentuais do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados ao fundo de participação dos municípios. Com base nos dados de 2011 deduzidos o FUNDEB, mais de R\$58 bilhões foram repassados aos municípios. O acréscimo de um ponto percentual nos impostos bases do FPM, conduziria a um repasse superior a R\$3 bilhões aos municípios brasileiros ao ano. Já para 2016 está previsto um montante, somados os percentuais previstos no art. 159 da Constituição, recentemente alterado

---

<sup>6</sup> Dos 5.568 municípios, 3.895 possuem menos de 20.000 habitantes, mais de 70% do total.

pela Emenda Constitucional 84/2014, de 24,5% de repasse do FPM aos municípios. Entretanto, é possível avançar mais.

Com base nos critérios de distribuição dos recursos deste fundo, tem-se uma maior destinação de recursos per capita aos municípios de menor população, logo, aqueles com menores condições de aumentar a arrecadação tributária própria. O ideal seria repensar o pacto federativo, redesenhando-o e adequando-o aos novos tempos, ainda mais diante da atual crise fiscal que assola a União e os Estados. Porém, como isto requer um grande acordo nacional, do qual o Brasil parece distante, a majoração dos percentuais do FPM pode ser um caminho de resultados a curto e médio prazo, na lógica do avanço gradual e de ajustes pontuais possíveis, para melhorar a condição financeira dos municípios e, conseqüentemente, possibilitar a efetivação dos projetos locais de desenvolvimento para elevar a qualidade de vida dos seus habitantes.

#### **4 Considerações finais**

Com base nas reflexões feitas nos capítulos deste artigo é possível chegar às seguintes conclusões:

I – O *status* constitucional desfrutado pelos municípios brasileiros não possui similar na história pátria, tanto que foram elevados à condição de entes federados. Mais do que isso, a Constituição de 1988 realizou um processo de repartição de competências que fortaleceu o poder municipal.

II – Entretanto, não foi sempre assim. A história constitucional brasileira e respectivas legislações infraconstitucionais conduziram a processos de avanços e retrocessos. As Constituições de 1934, 1946 e 1988 se encadeiam, por mais que não sejam contínuas, em elevar a autonomia municipal.

III – A Constituição de 1988 foi a que mais avançou. Com fulcro nas competências constitucionais é possível conceber um considerável plexo de autonomias aos entes locais: auto-organizatória (elaboração da Lei Orgânica Municipal); política (eletividade do prefeito, vice-prefeito e vereadores e respectiva cassação de mandatos); administrativa (gestão das atividades administrativas municipais, como serviços públicos, polícia administrativa, fomento e administração direta e indireta); legislativa (elaboração de um sistema normativo local); e financeira (instituição dos tributos próprios e aplicação destes recursos, somados às transferências constitucionais e voluntárias).

IV – O poder municipal é forjado consoante as competências locais definidas na ordem constitucional e respectiva autonomia, a reforçar um espaço de atuação próprio e inabdicável das municipalidades.

V – No exercício deste poder municipal sobressaem-se as inúmeras políticas públicas elaboradas e executadas pelos municípios, a englobar as atividades administrativas locais: serviços públicos, polícia administrativa, fomento e intervenção direta e indireta. Entretanto, para que os municípios possam cumprir com a sua missão constitucional e efetivar as políticas públicas de desenvolvimento da sua competência são necessários recursos públicos.

VI – O federalismo fiscal tem por escopo analisar a adequação entre a repartição de competências e os recursos necessários para a sua efetivação. No caso brasileiro observa-se uma inegável e exacerbada concentração, a restar aos municípios, com base no total de recursos disponíveis (receitas correntes e de capital), em 2012, o total de 14,47%, cabendo 18,91% aos Estados e 66,62% à União.

VII – Não há dúvidas que o acréscimo destes recursos aos municípios deve ter por base receitas que não limitem a sua autonomia, o que exclui, inicialmente, as transferências voluntárias. Restam, então, os tributos próprios e as transferências constitucionais. Os primeiros encontram o óbice da já elevada carga tributária que assola a sociedade brasileira, somada ao grande número de municípios de pequeno porte – eminentemente rurais, a dificultar ou impossibilitar acréscimos substanciais de receitas públicas com base em tributos basicamente urbanos.

VIII – Sobressai-se o caminho do acréscimo das transferências constitucionais. Destas, as que mais impactam as receitas locais são as transferências do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - ICMS e do fundo de participação dos municípios - FPM. A majoração dos percentuais do ICMS às municipalidades aumentaria ainda mais a difícil situação porque também passam os estados. O aumento dos percentuais dos impostos que forjam o FPM teria melhores consequências, seja porque diminuiria a ilógica concentração existente nos cofres da União, seja porque atenderia mais adequadamente a absurda maioria dos municípios, de pequeno e médio porte, já que a sua distribuição tem por base critérios eminentemente populacional.

IX – É de extrema importância e urgência uma repactuação federativa que vise reduzir a elevada concentração de receitas públicas no governo federal e que canalize recursos aos entes mais próximos da população: os municípios. O papel ocupado pelas municipalidades na federação brasileira remete a este inescusável desafio. Porém, enquanto não ocorre uma pactuação das forças políticas para este redesenho federativo, é preciso minimizar a elevada concentração de receitas nos cofres da União, o que pode ocorrer com a elevação de percentuais do FPM.

Majorar os recursos municipais é fundamental para potencializar os projetos locais de desenvolvimento, cruciais para diminuir as gritantes assimetrias entes os entes locais.

### **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2002.

ALMEIDA, Ricardo. Titularidade dos municípios sobre o imposto de renda incidente sobre rendimentos pagos pelos municípios. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, janeiro/fevereiro/março de 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-21-JANEIRO-2010-RICARDO-ALMEIDA.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

BAKUNIN, Michael Alexandrovich. **Textos Anarquistas**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 1980.

BARTHALAY, Bernard. **Le Federalisme**. Paris: Presses Universitaires de France, 1991.

BARROSO, Luís Roberto. A derrota da federação: o colapso financeiro dos estados e municípios. In: BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORDIN, Luis Carlos Vitali. **Centralização Fiscal: nem o regime militar ousou tanto!** Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2004.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. Leme: Editora de Direito, 2001.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os Municípios Brasileiros**, 2013. Disponível em: <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo\\_documento\\_id=1](http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1)> . Acesso em 20 abril 2014.

BREMAEKER, François E. J. de. **Despesas municipais com serviços, ações e programas de competência dos Estados e da União em 2011**, 2013b. Disponível em: <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo\\_documento\\_id=1](http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1)>. Acesso em 20 abril 2014.

BREMAEKER, François E. J. de. **As finanças municipais em 2014**, 2015. Disponível em: <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ docum](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ docum)



[entos/1D3C8013-9D69-1A28-A93A2B87A7F4CD8323122015014323.pdf&i=3005](#)> . Acesso em 20 jan 2016.

BREMAKER, Fraçois E.J. **A desconstrução do pacto federativo em 40 anos**, 2015b. Disponível em: [http://www.oim.tmunipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/D94075FE-CC12-2DB0-0336A16BCB5AEF1027052015111441.pdf&i=2976](http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/D94075FE-CC12-2DB0-0336A16BCB5AEF1027052015111441.pdf&i=2976)>. Acesso em 21 jan 2016.

BREMAEKER, Fraçois E. J. de. **As receitas tributárias em 2014**, 2016. Disponível em: [http://www.oim.tmunipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/20C67E9A-E87D-5080-5FBE6EE24376684122012016111200.pdf&i=3012](http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/20C67E9A-E87D-5080-5FBE6EE24376684122012016111200.pdf&i=3012)> . Acesso em 22 jan 2016.

BUCCI, MARIA. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**, 1ª edição. Saraiva, 2005. VitalBook file. Minha Biblioteca. Disponível em: <http://online.minhabiblioteca.com.br/books/9788502152717/page/241>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

CORRALO, Giovani. Dimensões do Poder: as federações e os direitos fundamentais. **Revista Justiça do direito**. Passo Fundo: UPF. v. 1, n. 2, jul./dez. 2011 - Edição especial - p. 28-41.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2014.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CRUZ, Alcides. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia, 1914.

CROISAT, Maurice. **Le Fédéralisme dans les Démocraties Contemporaines**. Paris: Montchrestien, 1992.

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

DOWBOR, Ladislau. Prefácio. In: HERMANY, R. (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. v. 1. Prefácio. p. 13-20.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A defesa e a proteção do meio ambiente no contexto da federação brasileira. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, CAJ – Centro de Atualização

Jurídica, v. I, n. 6, set. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>> . Acesso em: 10 fev. 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1991.

FERRERI, Janice Helena. A Federação. In: BASTOS, Celso (Org.). **Por uma nova Federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FONSECA, Tito Prates da. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História do Povo Brasileiro**. São Paulo: J. Quadros Editores Culturais, 1968. V. IV.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direitos, 1959.

HORTA, Raul Machado *et al.* Problemas Gerais do Federalismo. In: **Perspectivas do Federalismo Brasileiro**. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958.

HORTA, Raul Machado. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 02, p. 5-20, 1993.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 1995.

KING, Preston. **Federalism and Federation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

KUGELMAS, Eduardo. A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Hesse, 2001. Série debates n. 22, v. I.

LEWANDOWSKI, Enrique. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. O Princípio Socialista na Constituição Federal de 1946. **Revista Jurídica**. Porto Alegre, v. 41, p. 34-44, 1959.

MARIOTTI, Alexandre. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MCLURE JR, Charles. **O Problema da Atribuição de Impostos: considerações conceituais e de caráter administrativo para se alcançar a autonomia fiscal das unidades subnacionais**. Califórnia: Instituição Hoover, Universidade de Stanford. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – TESOURO NACIONAL. **Estatística das transferências constitucionais e das transferências voluntárias.** Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_estados.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp)>. Acesso em 12 jul 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – TESOURO NACIONAL. **Cartilha das transferências constitucionais.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/em/cartilhas-de-transferencias-constitucionais>>. Acesso em 12 jul. 2014.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2011.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil.** São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

NEME, Eliana Franco. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. **Revista Sequência**, Florianópolis, UFSC, nº 55, p. 95-118, dez. 2007.

OLIVEIRA, Yes. **Curso de Direito Municipal.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. Pedro Lessa. *Revista Jurídica.* Porto Alegre, n. 41, p. 25-33, 1959.

PINTO FILHO, Francisco Bilac. **A Intervenção Federal e o Federalismo Assimétrico.**

PROUDHON, Pierre Joseph. **Do Princípio Federativo.** São Paulo: Editora Imaginário, 2001.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimético.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REGO, Vicente Pereira do. **Compêndio ou repetições escriptas sobre os elementos de Direito Administrativo.** Recife: D.F. das Neves Guimarães, 1877.

REZENDE, Fernando. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. In: CARNEIRO, José Mário (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Konrad Hesse, 2001. Série Debates, n. 22, v. 1, p. 185-199.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 11-66.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A Evolução Histórica do Município no Federalismo Brasileiro, o Poder Local e o Estatuto da Cidade. **Justiça do Direito (UPF)**, Passo Fundo-RS, v. 20, n.1, p. 56-69, 2006.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e a gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local.** Santa Cruz: Editora IPR, p. 419-434, 2010.

SOUZA, Antônio Francisco. **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional das Competências. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 01, p. 272-281, 1993.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999.

VIANA, Arruda. **O Município e a sua Lei Orgânica**. São Paulo: Saraiva, 1950.