

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**ILTON GARCIA DA COSTA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal 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

---

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antonio Eduardo Ramires Santoro; Thayara Silva Castelo Branco – Florianópolis:  
CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-534-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



# XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

O XXVI Congresso Nacional do CONPEDI teve a apresentação dos trabalhos pertinentes ao grupo temático Direito Administrativo e Gestão Pública I no dia 17 de novembro, no turno da tarde.

Durante as 4 horas de atividades foram apresentados e debatidos 13 trabalhos, que versaram sobre os mais diversos assuntos da atualidade para a Administração Pública: consórcios intermunicipais, instituições fiscais independentes, eficiência administrativa e reforma gerencial, processo administrativo e Código de Processo Civil, lei anticorrupção, arbitragem, subsidiariedade e federalismo, desapropriações e o novo regime jurídico das empresas estatais.

Não obstante seja uma tarefa árdua identificar o atual paradigma teórico da administração pública brasileira, é indubitável o intenso processo de transformações porquê passa a legislação infraconstitucional, a refletir nos mais diversos institutos do Direito Administrativo.

Nesse diapasão, não poderia o mais importante evento jurídico da pós-graduação brasileira deixar de refletir sobre essas mutações no regime jurídico de direito administrativa, o que decorre dos trabalhos científicos encaminhados por pesquisadores de programas de pós-graduação de todo o Brasil.

A sociedade e o Direito em sociedades complexas tendem não somente a aumentar a sua complexização, mas a impender transformações permanentes, sobre as quais os pesquisadores jurídicos devem centrar as suas pesquisas. É o que ocorre nos trabalhos apresentados. É o que continuará a acontecer no mais importantes eventos científicos, como é o caso daqueles promovidos pelo CONPEDI.

Desejamos boa leitura a todos.

Prof. Dr. Ilton Garcia Da Costa - UENP

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo - UPF

**AUTONOMIA FINANCEIRA, GESTÃO PÚBLICA E SUBSIDIARIEDADE –  
BREVES APONTAMENTOS HISTÓRICO-NORMATIVOS DA ESTRUTURA  
ESTATAL PORTUGUESA E BRASILEIRA**

**FINANCIAL AUTONOMY, PUBLIC ADMINISTRATION AND SUBSIDIARITY -  
BRIEF HISTORIC-NORMATIVE NOTES ON THE PORTUGUESE AND  
BRAZILIAN STATE STRUCTURES**

**Flávio Couto Bernardes <sup>1</sup>**  
**Pedro Augusto Costa Gontijo <sup>2</sup>**

**Resumo**

A autonomia financeira está diretamente relacionada com a realidade histórica de formação das estruturas institucionais de dado país. No mundo contemporâneo, tanto os Estados mais centralizados como os Estados mais descentralizados passam por um movimento de democratização de suas instituições, o que é influenciado pela ascensão do princípio da subsidiariedade nos vários ordenamentos jurídicos. A contraposição entre os processos históricos de conformação do Poder Financeiro em Portugal e no Brasil revelam algumas características que delimitam de maneira precisa a diferença entre a autonomia financeira do Estado unitário e do Estado federal.

**Palavras-chave:** Federalismo, Estado unitário, Princípio da subsidiariedade, Autonomia financeira, Gestão pública

**Abstract/Resumen/Résumé**

The financial autonomy is interrelated to the historical reality of the formation of institutional structures of a given country. In the contemporary world, both the more centralized and the more decentralized States, the institutions tend to a process of democratization, which is influenced by the ascent of the principle of subsidiarity in the multiple legal orders. The juxtaposition between the historical processes of conformation of the Financial Power in Portugal and in Brazil reveals some characteristics that precisely outline the difference between the financial autonomy of the unitary state and the federal state.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federalism, Unitary state, Principle of subsidiarity, Financial autonomy, Public administration

---

<sup>1</sup> Graduado, Mestre e Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito Financeiro e Tributário da UFMG e da PUC-MG. Professor de Pós-Graduação, mestrado e doutorado, na PUC-MG. Advogado.

<sup>2</sup> Graduado e mestrando em Direito pela UFMG. Pesquisador integrante do Observatório para a qualidade da Lei.

## **1. INTRODUÇÃO**

O estudo da autonomia financeira e da gestão pública dos Estados Nacionais perpassa por duas fontes imprescindíveis para a compreensão do estado da arte do Direito em dado tempo: as fontes históricas, que dão sentido e instrumental fático para analisar o ponto de chegada dos institutos jurídicos e do desenvolvimento da sociedade que compõe o núcleo vivo de dada realidade territorial, e as fontes normativas, que estabelecem o conjunto de diretrizes vinculantes entre a composição interna do estado e sua interação com a realidade político-sociológica.

Essas duas fontes são usadas nesse breve ensaio na exata medida de revelar o alcance e o significado da autonomia financeira em dois tipos de Estados complexos e tão diferenciados no que tange à correlação entre Poder e a forma de Estado: o Estado Unitário e o Estado Federal. Essas realidades coletivas territoriais, conforme se demonstrará, possuem contornos normativos bastante diferenciados, uma vez que se distanciam no que se refere à distribuição do Poder e dos processos de autonomização dos entes coletivos que constituem o ente soberano.

Contudo, ambos os modelos de Estado, a partir de uma perspectiva histórica, possuem como ponto de inflexão e, ao mesmo tempo, de convergência o adensamento do princípio da subsidiariedade na distribuição dos poderes financeiro, administrativo e político, cada qual a sua maneira, a influenciar no modo como a gestão pública e a prática administrativa se organiza. Esse princípio, em verdade, é aspiração histórica que concretiza o ideal de democratização da estrutura burocrática estatal e tem como finalidade o desvelamento e potencialização do princípio da eficiência.

Partindo dessas premissas, a metodologia utilizada foi a histórico-indutivo-hipotética, uma vez que se perseguiu a conjectura relacional entre recortes históricos do processo de formação institucional dos Estados português e brasileiro e o fenômeno normativo desembocado nas suas respectivas Constituições atuais. Para isso, também se levou em consideração pontos fundamentais do ordenamento jurídico desses países, bem como estudos governamentais e obras de teoria dogmática.

## **2. AUTONOMIA FINANCEIRA NO ESTADO UNITÁRIO**

As raízes históricas do Estado Unitário têm como fonte a formação do Estado Moderno e a experiência europeia das grandes monarquias. Em sua estrutura básica, o Estado

unitário tem como marca fundamental a maior homogeneidade sociocultural, com a identificação de valores comuns e majoritários conformando a própria institucionalidade estatal. Desse ponto de partida, o Poder está concentrado na autoridade central, que teria a função de encarnar o espírito nacional, espalhando os valores da maioria como forma de leitura da própria sociedade, a mitigar, nesse rumo, a possibilidade de que as diferenças ou pulsações sociais heterogêneas tenham lugar na gerência do poder.

Nesse argumento, ao conformar seu sistema político de modo altamente aglutinado<sup>1</sup> – cujo poder central funciona como ponto nevrálgico do sistema político e, ao mesmo tempo, abriga a cúpula das principais decisões (DALLARI, 2010, p. 255) –, o Estado Unitário acaba por delinear o Poder – e dentre suas inúmeras manifestações, o Poder Financeiro – no entorno de sua estrutura burocrática central, diminuindo sobremaneira a possibilidade de as estruturas territoriais coletivas que o compõem, como os municípios, poderem ter autonomia na gestão de políticas públicas e de alocação de recursos para o exercício de funções administrativas.

Assim, os mais importantes direcionamentos econômico-orçamentários do Estado acabam por girar em torno de único centro de tomada de decisões, que tem como função postular os parâmetros de homogeneização de condutas, de alocação de recursos, de efetivação de planejamento estrutural nos níveis micro e macro conjuntural, e de estabelecimento das coordenadas para a relação entre as instituições e os cidadãos. Essa configuração, no limiar dos fatores históricos de rearranjo dos fatores de composição do Estado, foi sofrendo moderada e gradual oxigenação, de maneira que a abertura democrática do Estado unitário se traduziu como instrumento para a efetivação do princípio da subsidiariedade.

Com efeito, ao longo de sua evolução histórica, observa-se que o Estado Unitário teve que paulatinamente se amoldar às novas realidades sociais que foram pululando as estruturas clássicas de correlação entre Estado e sociedade. Dessa maneira, principalmente em razão do fervor causado pelas ideias federalistas no bojo dos atores políticos dos países que adotam essa forma de Estado, o unitarismo passou a lançar mão do fenômeno da descentralização burocrática, política e administrativa para não se tornar anacrônico, menos ainda para não perecer em face da forma de Estado federada. SOARES, citando CADOUX,

---

<sup>1</sup> Nos dizeres de Mauro Lúcio Quintão Soares, “A estrutura unitária do Estado, tendo como eixo central a centralização, implica um conjunto único de instituições: um direito comum para todo o povo. Todavia, deve possibilitar o alcance da mesma organização governamental, administrativa e judicial para todo o Estado, ao hipertrofiar a autoridade do poder central em favor da unidade nacional” (SOARES, 2008, P. 289).

observa que “a solução paliativa encontrada situa-se na descentralização administrativa, mediante subdivisões territoriais, sem repartição de competências” (2008, p. 289).

Do ponto de vista do estudo do Poder Financeiro<sup>2</sup>, pode-se dizer que o Estado unitário agrega determinadas características que o distingue diametralmente da forma de Estado federal. A principal delas tem a ver com a autonomia financeira dos entes coletivos territoriais que participam da unidade territorial de dado país, uma vez que essa autonomia, conforme se verá, é condição indispensável para a fundação e sistematização do Estado Federal, o que não ocorre na realidade unitária.

Pode-se dizer, no intuito de distinguir a essas duas formas de Estado, que o unitarismo nasceu da necessidade de se racionalizar e simplificar o aparato administrativo estatal, de maneira que o Poder Financeiro em sua face vertical no Estado unitário se concentra no em volta da cúpula político-administrativa com a finalidade precípua de “reduzir os custos da máquina administrativa e racionalizar os serviços públicos” (SOARES, 2008, pág. 289). Dessa maneira, observa-se que:

No entanto, o espectro de conformação das unidades de poder e de legitimação do próprio Estado acabou por reverberar de maneira profunda na maneira como essa forma de Estado se estrutura do ponto de vista administrativo na atualidade, porquanto averiguada a necessidade de se dar maior porosidade e efetividade para as ações estatais. Isso se dá em razão do princípio democrático, a partir do momento em que a centralização implica em distanciamento da realidade, em déficit de legitimidade conjuntural e em enfraquecimento diferido da institucionalidade. (BERNARDES, COSTA GONTIJO, 2017, p. 2)

O princípio democrático, patamar mínimo de condição de existência das sociedades ocidentais hodiernas, acabou por amoldar o Estado Unitário em novos contornos devido às ineficiências estruturais deste em sua acepção clássica. Isso porquanto, como afirmado, o elevado grau de centralização de competências e da gestão da Fazenda Pública<sup>3</sup> tem como consequência imediata o distanciamento da realidade, posto que as decisões político-institucionais de grande relevância para a população são manejadas em uma única porção territorial, de caráter reduzido, e que se mantém fatalmente alheia ao que acontece na periferia do território, tendo em vista os entraves geográficos.

---

<sup>2</sup> Como referencial teórico de formação do conceito, adota-se o ensinamento de Ricardo Lobo Torres, para que “a atividade financeira emana do poder ou da soberania financeira do Estado. O poder financeiro, por seu turno, é uma parcela ou emanção do poder estatal (ou da soberania), ao lado do poder de polícia, do poder penal, do poder de domínio eminente” (TORRES, XXXX, p. 4).

<sup>3</sup> Segue-se o passo de Ricardo Lobo Torres, para quem “a atividade financeira envolve a constituição e a gestão da Fazenda Pública, isto é, os recursos e as obrigações do Estado e a sua administração. Fazenda Pública é conceito que deve ser examinado do ponto de vista objetivo e subjetivo. A Fazenda Pública, objetivamente considerada, é o complexo de recursos e obrigações financeiras do Estado. (...) A Fazenda Pública, subjetivamente considerada, confunde-se com a própria pessoa jurídica de direito público, tendo em vista que a responsabilidade do Estado é apenas financeira” (TORRES, XXXX, p. 4).

Rigorosamente em face disso, sobressai o déficit de legitimidade conjuntural do Estado Unitário, uma vez que a estrutura institucional não absorve de maneira qualitativa as demandas apresentadas pelas populações conforme as idiosincrasias das inúmeras porções territoriais, conquanto se possa falar em certa homogeneidade de códigos. Tendo em vista essa soma de fatores, constata-se o contínuo enfraquecimento diferido da institucionalidade, em razão de os processos históricos de legitimação do poder desembocarem no regime político democrático, que necessita da abertura da organização estatal para que a instrumentalização do poder financeiro ganhe lastro de legitimidade e eficiência, o que não acontece na conformação unitária pura. É desse emaranhado de fatores que sobressai o fortalecimento e consolidação do princípio da subsidiariedade como vetor de interpretação da relação entre o indivíduo e o Estado, que advém da conjugação da democratização da ordem institucional estatal e, como reflexo disso, a descentralização do poder para outras coletividades territoriais. Seguindo essa lógica, citando Verdú, Mauro Lúcio Quintão Soares conclui que “a desconcentração e a descentralização constituem fórmulas técnico-jurídicas de acomodação dos Estados unitários às múltiplas exigências da vida econômica e social contemporânea” (SOARES. 2008, p. 291).

Após essa breve exposição, passa-se a analisar o perfil histórico de conformação do princípio da subsidiariedade no Estado unitário, que foi alçado a norma constitucional explicitada no art. 6º da Constituição da República Portuguesa de 1976.

## **2.1. AUTONOMIA FINANCEIRA E A QUESTÃO FEDERALISTA: O CASO PORTUGUÊS**

A tradição histórica portuguesa foi gestada no bojo do Estado unitário monárquico. Todavia, em razão da ineficiência da burocracia estatal ter se acentuado no tempo, o desgaste do governo monárquico a partir da subjugação histórica vivenciada no século XIX à Inglaterra, e a crescente expansão de ideários liberais, republicanos e federalistas na sociedade desse país, observou-se a sublevação de inúmeros setores sociais que culminou com a Proclamação da República Portuguesa de 1910.

O debate descentralizador rendeu inúmeras discussões ao longo do século XIX, e se pautava pela defesa de duas formas principais de hegemonia de territorialidades locais, quais sejam a divisão de Portugal em províncias e a divisão de Portugal somente em municípios, de maneira que nesta hipótese o Estado Unitário teria a função de coordenar a execução de



políticas públicas locais<sup>4</sup>. Dentre os inúmeros documentos históricos analisados por José Luís Cavaco Monteiro, destaca-se a publicação no jornal “O Rebate” do núcleo político denominado “Centro Federal de Lisboa” que dentre outras ideias defendia, ainda no século XIX:

Províncias, concelhos e freguesias, teriam os seus governos e assembleias locais com capacidade legislativa e eleitas por sufrágio universal. O poder central seria entregue a uma assembleia federal com competência limitada a questões de interesse geral. Para o ideal da democracia federalista defendia-se também o princípio da representatividade das minorias e o mandato imperativo (ponto XV), segundo o qual os deputados são simples comissários, ou enviados dos seus eleitores e não representantes da vontade popular, que por ser inalienável permaneceria nos eleitores. Como tal, estabelecia-se que: “todos os cargos de eleição deverão ser revogáveis por contra-votação”.

Como se observa, no processo histórico de desintegração do Estado Monárquico houve inúmeras vozes que reclamavam a descentralização e, para além disso, a federalização do Estado português. A história portuguesa ao longo do século XX passou por várias experiências de formatação da relação entre Estado e poder, tendo inclusive se submetido, entre 1933 e 1974, ao regime autoritário de António Salazar, onde se acentuou o caráter centralizador do governo e do princípio unitário.

No entanto, a Revolução dos Cravos acabou por trazer a tona os ideias de descentralização do Estado, tendo em vista a vigorosa reviravolta institucional advinda com a promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976, que privilegiou o princípio democrático, traduzido na lógica institucional e burocrática por meio do princípio da subsidiariedade. Certamente, o referido diploma constitucional teve como marca a colocação de Portugal no rumo da modernização da burocracia estatal, em que pese a manutenção do Estado unitário, uma vez que estabeleceu novos contornos do poder financeiro das coletividades territoriais, a possibilitar maior controle dos cidadãos na efetivação de políticas públicas e a concretude do movimento histórico de emancipação dos municípios como núcleos vivos da política e das peculiaridades culturais que se afloraram com o aumento da complexidade do tecido social português inserido na lógica europeia contemporânea.

## **2.2. CONTORNOS NORMATIVOS DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO ESTADO PORTUGUÊS**

---

<sup>4</sup> Em importante trabalho sobre o processo de consolidação da Primeira República Portuguesa, José Luís Cavaco Monteiro, citando o historiador português Henriques Nogueira, aponta que “para Nogueira, a unidade base e única para a divisão do território seria o município, enquanto ‘imagem do Estado em miniatura’, a ‘primeira pátria’, a ‘base da felicidade’ e elo de ligação entre o governo local e o central. Ao governo central, composto pelos representantes dos municípios, caberia a tarefa de fazer as leis e supervisionar sua execução. Considera, por isso, ‘absurda’ a divisão territorial em províncias, comarcas e distritos que conduzem a um Estado gastador, onde o excesso de organismos públicos é a origem do atraso e do fraco desenvolvimento do país” (MONTEIRO, 2009, p. 18).

O fio condutor histórico é importante instrumento para se verificar a constituição da normatividade de dado país. Estudar o ordenamento jurídico português atual sob o óptica do Poder Financeiro é tarefa que deve levar em consideração os influxos e reflexos de teorias e movimentos políticos até o desaguar da Constituição de 1976. O brevíssimo panorama apresentado no tópico anterior demonstra que o atual estado da arte do Poder Financeiro e do Estado unitário desse país é resultado de imbricado arranjo de forças sociais que desembocou na elevação do princípio da subsidiariedade<sup>5</sup> como panaceia para a questão federalista, que permeou e ainda permeia os debates sobre a disposição do Estado. Muito provavelmente a extensão do território português foi um dos grandes entraves para que o federalismo não vingasse, tendo em vista que as distâncias existentes entre as regiões mais periféricas e o centro de poder não possui tamanha dimensão como os Estados federalistas clássicos, como Alemanha, Estados Unidos da América e Brasil.

Assim, em vista da insuficiente correspondência entre a burocracia estatal e os anseios populares, o constituinte de 1976, ansioso por democracia e pela inserção de Portugal em novo patamar de delineamento da Administração Pública, estabeleceu no art. 6º da Norma Fundamental que a ordenação unitária portuguesa se desembocaria em dois vieses de descentralização, quais sejam a garantia do regime autônomo dos territórios insulares<sup>6</sup>, bem

---

<sup>5</sup> Em relação ao princípio da subsidiariedade, importantes contornos são estabelecidos por Canotilho em sua obra constitucional. O autor define e analisa o arranjo normativo português no entorno desse princípio da seguinte maneira: “O princípio da subsidiariedade densificado a nível das relações Estados-membros/União Europeia e do Estado unitário/regiões e autarquias locais é expressão de um princípio geral de subsidiariedade que pode formular-se assim: as comunidades ou esquemas organizatório-políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades mais pequenas não podem cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente. O princípio da subsidiariedade articula-se com o princípio da descentralização democrática: os poderes autonómicos regionais e locais das regiões autónomas e das autarquias locais (comunidades de dimensões mais restritas) devem ter competências próprias para regular e tratar as tarefas e assuntos das populações das respectivas áreas territoriais (administração autónoma em sentido democrático). Estreitamente associado a este princípio da administração autónoma democrática, está o princípio da desburocratização (art. 267.º/1) assegurando a participação das populações na defesa e na prossecução dos seus interesses (princípio da subsidiariedade como princípio antiburocrático). Assim compreendido, o princípio da subsidiariedade é estruturalmente um princípio relacional, pois assenta nos esquemas de relação constituídos entre entidades diversas. Assim essas entidades são de natureza territorial (Estado-municípios, Estado-Membro – Comunidade Europeia). Mas pode alargar-se a esquemas relacionais diversos (Estado-entidades funcionais autónomas; Estado-sociedade civil). Além de ser um princípio relacional é também um princípio de preferência dado que estabelece uma decisão de preferência a favor do âmbito mais próximo da cidade”. (CANOTILHO, 2000, p. 362-363).

<sup>6</sup> Sobre a descentralização do Estado Português e o processo de autonomização dos territórios insulares, conforme o item 2, do art. 6º da Constituição de 1976, o Ministério das Finanças desse país elaborou documento onde afirma que “a descentralização político-administrativa das regiões autónomas é radicalmente diversa e bem mais ampla, também no domínio fiscal. Recorde-se, apenas, que, com mediação dos respectivos estatutos político-administrativos, ela comporta poder tributário próprio, disposição de todas as receitas fiscais cobradas nas regiões e outras que lhes sejam atribuídas e adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades de cada região nos termos da lei-quadro da Assembleia da República (cf. artigo 227.º n.º al. i, CRP, por todos)”. (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 1998, pág. 84). Do ponto de vista normativo, a autonomia dos territórios de

como na regência do território continental pelo princípio da subsidiariedade, a garantir a autonomia das autarquias locais e a descentralização democrática da Administração Pública.

Com vistas a regulamentar a questão, a Constituição de 1976 desenhou em sua Parte III, Título VIII, a autonomização dos poderes locais, de maneira a garantir a existência desse complexo de coletividades territoriais por meio do art. 235, que estatui no sentido de que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”, sendo as autarquias “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. Assim, do ponto de vista da divisão administrativa de Portugal, o art. 236 coloca que a porção continental é dividida em freguesias, municípios e regiões administrativas<sup>7</sup>, e a porção insular de Madeira e Açores é dividida em freguesias e municípios. Esta regra delegou ao legislador infraconstitucional a possibilidade de determinar outras formas de organização territorial autárquica, além da própria divisão administrativa do território português.

Sob o influxo histórico do embate entre centralização e descentralização, a Lei Fundamental de 1976 organizou a estrutura administrativa de maneira a garantir esta última, o que, em certa medida, foi ao encontro dos anseios de parte da população que defendia a adoção do federalismo como forma de Estado. Em face disso, o art. 237 alçou a descentralização administrativa como guia de estruturação do Estado, ao instituir que “As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência de seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”.

Dessa maneira, a correlação entre divisão territorial de competências e o conseqüente processo de autonomização das coletividades territoriais deságua na necessária emancipação financeira, através da repartição vertical do Poder Financeiro, da delimitação constitucional das competências administrativas e, acima de tudo, do poder de gestão do orçamento e planejamento público. É nesse espírito que o art. 238 da Constituição Portuguesa estabelece

---

Madeira e Açores está prevista na Parte III, Título VII, arts. 225 a 234 da Constituição da República Portuguesa de 1976.

<sup>7</sup> Acerca dessa estrutura territorial, demonstrou-se em trabalho anterior que a população portuguesa, talvez com medo do excesso de burocratização advinda da mais uma subdivisão territorial, não validou a norma constitucional inscrita no art. 255 e seguintes da Lei Fundamental desse país. “Lado outro, a organização das coletividades locais possui ainda subdivisão regional, representada pelas Regiões Administrativas, criadas por Lei (art. 255.º). Todavia, a descentralização administrativa em relação à criação das Regiões Administrativas não foi levada a cabo em razão da não observância do art. 256.º da CRP/76, uma vez que levada a lei de criação a referendo, a adesão popular sobre essa estrutura administrativa foi mínima, não possibilitando sua implementação (SILVA, 2000, P. 245-246). Dessa forma, apesar da previsão constitucional, não foi realizada a construção de coletividade administrativa intermediária entre a estrutura Estatal e a municipal” (BERNARDES, COSTA GONTIJO, 2017).

em seu item “1” que as autarquias locais possuem patrimônio e finanças próprios, a refletir que o processo de descentralização administrativa e política vivenciada na realidade portuguesa na segunda metade do século passado se traduziu na instrumentalização dos entes coletivos para a persecução dos fins do Estado, tudo isso inserido na lógica local, de acordo com as necessidades e os parâmetros erigidos pelos costumes e tradições de cada região.

Tendo em vista a estratificação observada na estrutura das autarquias portuguesas, o item “2” do art. 238 da Lei fundamental estipula que o regime das finanças locais obedece ao princípio da legalidade, de maneira que lei nacional define os contornos básicos e as estruturas menores exercem atividade legislativa para dar o devido contorno aos seus orçamentos, de acordo com a realidade local. A lei geral terá como princípio a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias, de maneira a privilegiar a eficiência e o princípio da igualdade entre as regiões autárquicas. Nesse sentido, a composição de receitas do orçamento dessas figuras institucionais tem por base, de um lado, a gestão do próprio patrimônio e as taxas cobradas pela utilização dos serviços disponibilizados à população (art. 238, 3), de outro, no caso específico dos municípios portugueses, a repartição das receitas dos impostos diretos arrecadados pelo Estado, bem como no exercício de suas competências tributárias exclusivas (art. 254).

Pelo exposto, sobressai que o Estado Unitário Português evoluiu no sentido de dar maior porosidade às estruturas institucionais e administrativas do país, de modo a albergar algumas ideias básicas de estruturação federalista à sua divisão administrativa, com o intuito de democratizar a gestão do Estado e efetivar o princípio da subsidiariedade como norte de atuação deste em face da população. A autonomia financeira é um importante fator para garantir o real processo de descentralização, uma vez que possibilita aos entes locais a proposição de diretrizes políticas, sociais e econômicas mais próximas às suas realidades, tornando o planejamento estatal mais eficiente e preciso.

É nessa ideia que se desponta o projeto de flexibilização do Estado Unitário Português, a partir do sincretismo de formas de Estado como meio para modernizar a estrutura estatal e garantir a efetividade de políticas públicas, além de maior aderência social ao Poder. A delegação de Poder Financeiro, nesse caso, tem como principal consequência o aumento da percepção dos cidadãos de que a coisa pública lhes pertence, e que a gestão democrática, o controle de gastos, a composição de receitas, a escolha das despesas, a adequação dos

investimentos, a realização de obras e a concretização de direitos sociais se dão no plano concreto de suas vivências, e não no plano virtual do centro de poder longínquo e figurativo.

### 3. AUTONOMIA FINANCEIRA NO ESTADO FEDERAL

No caminho histórico percorrido pelas nações, a forma de Estado que mais se aproximou da ideia de equilíbrio entre o todo e as partes foi a federal. O estudo do federalismo, de pronto, implica na análise etimológica de duas palavras chaves para entender seus principais contornos, quais sejam “autonomia” e “federação”.

Conquanto escape o aprofundamento da questão no presente estudo, pode-se dizer que o projeto de autonomização dos povos se dá no compasso de desvelar o significado de sua autodeterminação. “Auto”, como “de si mesmo”, e “nomos”, como “lei”, “regra” ou “norma”, tem como abstração capital a possibilidade do indivíduo, ou de dada coletividade, em ditar suas próprias regras, de conformar suas ações de acordo com sua liberdade, sua vontade e sua visão de mundo. É nesse espectro conceitual que se aloca a ideia do federalismo, porquanto o processo de aumento gradual da complexidade das sociedades levou a conformação de coletividades locais com tal grau de diferenciação em relação ao todo, que somente uma estrutura que resguardasse a autonomia na alteridade poderia soldar o liame entre a parte e a totalidade, cuja expressão é o Estado.

Nesse sentido, Dalmo Dallari ensina que, etimologicamente, federação deriva do latim, *foedus*, que nada mais é que um pacto, uma aliança estabelecida entre sujeitos<sup>8</sup> (DALLARI, 2010, p. 256). Esse pacto tem como substância a consecução de determinados objetivos entre coletividades que comungam códigos em comum, mas que possuem particularidades intransponíveis, mas conciliáveis na ideia de união. A formação da unidade por meio de entes autônomos fideliza a formatação do Estado federativo de acordo com um

---

<sup>8</sup> O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados. Entretanto, em qualquer época da história humana encontram-se referências a alianças entre Estados, reconhecendo-se que só algumas constituíram federações, o que demonstra, desde logo, que essa união deve apresentar algumas peculiaridades importantes que a distinguem das demais. Na realidade, conforme se verá, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes. Alguns autores entendem que o primeiro exemplo dessa união total e permanente foi a Confederação Helvética, surgida em 1291, quando três cantões celebraram um pacto de amizade e de aliança. Na verdade, porém, essa união, que se ampliou pela adesão de outros cantões, permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal. O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. (DALLARI, 2010, p. 256).

laço jurídico que traduz a ideia de cooperação, concorrência harmônica de forças, subjugação a princípios básicos para a formulação de diretrizes sociais e institucionais e de disposição livre de suas finanças.

Do ponto de vista de sua natureza, a ideia de autonomia federal somente pode ter significado dentro da lógica de autonomia financeira dos entes que se aglomeram em torno da federação. É próprio dessa forma de Estado que esta autonomia seja assegurada, uma vez que cada um dos entes tem competências e realidades socioculturais únicas. É nesse tópico que reside a diferença basilar entre o federalismo e o unitarismo.

Como visto, o sistema unitário alberga uma uniformidade de códigos e de instituições, de maneira que o Direito e as estruturas básicas de poder emanam de uma autoridade central. No Estado Federalista, pelo contrário, o Direito não apresenta a mesma uniformidade, porque a autonomia verificada nessa forma de Estado leva em consideração que cada uma das coletividades locais que, de alguma forma, cederam sua soberania ao ente central, permaneçam com competências para elaboração de normas particulares às suas formas de vivência e de concretização das atividades estatais amoldadas à realidade autóctone. Dessa feita, observa-se que o pacto federal somente pode se dar por meio de uma Constituição formal, escrita, onde as competências estão positivadas e precisamente delimitadas, não havendo a possibilidade de atuação do Estado que mitigue a autonomia.

Nesse sentido, o poder financeiro dos entes federados está pautado pelo princípio da simetria. Essa conclusão tem a ver com a ideia de que cada uma das coletividades que integram a federação reproduzem as formas institucionais do ente maior. Assim, cada um possui poderes próprios e autônomos, com funções legislativas, executivas e judiciárias privativos. A autonomia financeira, nesse caso, é verificada em todos os entes federados no plano vertical e horizontal, e isso é o que define a natureza do Estado Federado.

A autonomia financeira nesse caso é marca nuclear para o funcionamento das instituições dos entes federativos, para o planejamento de políticas públicas locais voltadas para o enfrentamento de problemas e programas específicos das regiões. Ao contrário do Estado Unitário, a autonomia financeira dos entes federativos revela as profundas, mas coincidentes, diferenciações socioculturais, que necessitam de respostas distintas e que são planejadas conforme a autodeterminação dos agentes sociais que compõem dada coletividade territorial. Isso permite maior permeabilidade do espectro político em face dos anseios locais,

e a garantia da autonomia financeira é o traço que marca o Estado federal como aliança de vontades, e não como a subjugação homogeneizadora do Estado.

O caso brasileiro, conforme se verá, tem a peculiaridade de trazer para o núcleo da federação uma forma peculiar de coletividade territorial como autônoma: os municípios. A garantia dessa autonomia para esses entes é importante fator para compreender a democratização das instituições brasileiras e o enfrentamento da dimensão geográfica da federação.

### **3.1. DO ESTADO UNITÁRIO AO ESTADO FEDERAL – A AUTONOMIA FEDERAL COMO AUTONOMIA FINANCEIRA NO BRASIL**

A análise histórica dos movimentos sociais que desembocaram na derrocada do unitarismo e a ascensão do federalismo no Brasil tem ponto principal a emergência do ideal republicano no pensamento das elites do século XIX. A necessária transição da soberania do monarca para a soberania do povo, a divisão dos poderes independentes e harmônicos entre si e a consubstanciação do patrimônio do Estado como “coisa pública” foi elevada a condição necessária para o progresso do país e sua inserção no rol das nações desenvolvidas, em que pese, nesse último tópico, o projeto ter desfalecido.

O republicanismo, por outro lado, espalhava a ideia de que a forma de estado unitária, conforme a tradição monárquica, era obsoleta e não atendia, de modo algum, às especificidades locais das províncias brasileiras. Com a efervescência das cidades, o êxodo rural e o paulatino fenômeno de urbanização e expansão do ensino no entorno dos grandes aglomerados populacionais brasileiros, a ideia de federalização do Estado passou a ser a pauta das elites incomodadas com a ingerência do poder central e com a ineficiência e injustiça gerada pela política engendrada pela burocracia estatal. Nos ensinamentos de Boris Fausto:

A base social do republicanismo nas cidades era constituída principalmente de profissionais liberais e jornalistas, um grupo cuja emergência resultou do desenvolvimento urbano e da expansão do ensino. As ideias republicanas tiveram influência também entre os militares, mas o caso destes, por seus traços próprios, será tratado à parte. Os republicanos do Rio de Janeiro associavam a República à maior representação política dos cidadãos, aos direitos e garantias individuais, à federação, ao fim do regime escravista (FAUSTO, 2009, p. 228).

O projeto federalista brasileiro, inaugurado com a Proclamação da República de 1889, tinha como principal finalidade a manutenção do projeto de poder e influência das elites dominantes nos principais estados brasileiros, quais sejam São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A autonomização dessas regiões por meio do sistema federativo veio ao encontro da

ideia de que o progresso das regiões economicamente mais dinâmicas deveria estar atrelado à possibilidade de autodeterminação de seus governos, com o incremento de investimentos públicos em infraestrutura urbana e de modais de escoamento da produção agroalimentar, além de garantir a possibilidade de planejamento financeiro sem a ingerência do poder central, garantidas as fontes de receitas próprias, não desviadas ao alvedrio do governo unitário. Sobressai, nesse sentido, que o projeto federalista tem como intuito o resguardo dos interesses das elites locais:

Já os interesses regionais das classes dominantes contariam sempre com o cuidado da república. O federalismo impresso na Constituição de 1891 institucionalizaria suas conquistas como prerrogativas estaduais. Entre as franquias então conquistadas pelos grupos dominantes nos estados, merecem registro especial as faculdades de elaborar constituições próprias, de administrar terras devolutas do patrimônio da União, de organizar forças militares sob o seu comando e de contrair empréstimos no exterior. O pacto entre os poderes regionalizados seria aperfeiçoado, no final do século, pela “política dos governadores”, um arranjo político destinado a conferir estabilidade à ordem republicana, que marca o fim da conjuntura de crise da monarquia e transição para a república (LEMOS, 2009, p. 437).

A lógica federalista que foi corroendo o Estado unitário brasileiro sempre teve como finalidade a consecução da autonomia financeira das províncias, sufocadas do ponto de vista político e econômico pelo sistema centralizador do Império Brasileiro. A modernização da economia na segunda metade do século XIX somente poderia ocorrer caso houvesse a adequação entre a correlação de forças sociais, a distribuição proporcional dos encargos tributários e a possibilidade de reversão dessas receitas para as respectivas regiões de origem. Foi nesse sentido que o federalismo brasileiro cresceu no bojo da monarquia e *pari passu* com a ideia de secessão. São Paulo, que se tornou o principal eixo econômico do país ao longo desse período, era a região onde mais se manifestavam os desejos de separação do país ou da criação de uma confederação.

A ideia separatista teve uma considerável ressonância na província, interessando, particularmente, aos poderosos cafeicultores da região, que, a despeito de constituírem o setor mais importante da economia brasileira, não desfrutavam da mesma posição privilegiada no âmbito da política nacional. Basta notar que, dos trinta ministérios que se sucederam da criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, em 1847, até o final do império, em 1889, apenas dois chefes de gabinete eram oriundos de São Paulo, ao passo que onze provinham da Bahia, cinco de Minas Gerais, cinco de Pernambuco (dos quais, quatro foram a mesma pessoa, o marquês de Olinda) e quatro do Rio de Janeiro (duas vezes Itaboraí e duas Caxias), sendo os restantes do Maranhão, Alagoas e Piauí, cada qual com um. (...) Por fim, a representação paulista na Câmara dos Deputados resumia-se a nova deputados, ao passo que Minas Gerais tinha vinte, Bahia, catorze, Pernambuco, treze e Rio de Janeiro, doze. Há que se considerar, ainda, os fatores de ordem financeira, como os pesados encargos tributários que recaíam sobre a província (São Paulo), que contribuía com a sexta parte (20.000.000\$000) da renda total fornecida anualmente pelas províncias ao governo central, deste recebendo em troca somente 3.000.000\$000 (BASILE, 1990, p.290-291).



O que se extrai do excerto é a exata correlação entre autonomia financeira e federalismo. As populações locais das províncias brasileiras novecentistas foram paulatinamente se rebelando contra um modelo que tolhia a administração pública local, desviava os recursos para interesses alheios aos seus e, além disso, era sub-representada nos órgãos centrais do Poder. A gestão da coisa pública, ou seja, dos tributos, é o ponto de partida para a estruturação do federalismo brasileiro, cuja primeira forma de experimentação se deu com a Proclamação da República de 1889, e posterior positivação na Constituição de 1891, após décadas de julgo da experiência monárquico-unitária.

### **3.2. CONTORNOS NORMATIVOS DA AUTONOMIA FINANCEIRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A atual ordem constitucional fundou o Estado brasileiro como República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal. Dessa maneira, o constituinte seguiu a evolução histórica institucional do país, de maneira a estabelecer três níveis autônomos de segmentação territorial, todos dotados de poder normativo e executivo.

A interrelação do sistema federativo brasileiro está assentada na ideia de cooperação, de maneira que as atividades estatais se dão no sentido de garantir a mitigação das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF/88), e o fomento do desenvolvimento nacional a partir da ideia de autonomização financeira dos entes, conforme as técnicas de repartição direta e indireta das receitas tributárias. Desse modo, o modelo de federação plasmado na Constituição de 1988 tem como princípio a garantia da equidade vertical<sup>9</sup>, a partir da delimitação de fontes de receitas e de formas de atuação para a promoção de políticas públicas e o fomento do desenvolvimento nacional no que diz respeito às despesas.

Para equilibrar a atuação das coletividades territoriais brasileiras, a Constituição estabeleceu um intrincado e complexo rol de competências exclusivas e concorrentes. O art. 21 estabelece as principais competências administrativas da União, de maneira exclusiva, dentre eles a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX). Por outro lado, o art. 23 coloca a competência administrativa comum à União, aos Estados e aos Municípios, como exemplo do direito social à moradia (inciso IX) e o fornecimento de meios para o acesso à cultura, à

---

<sup>9</sup> Sobre o princípio da equidade vertical no federalismo, Ricardo Lobo Torres produz a seguinte reflexão: “a equidade no federalismo depende, portanto, da política orçamentária e da opção por certos princípios constitucionais. A política intervencionista e desenvolvimentista leva à concentração de recursos e tarefas no Governo Federal, enquanto a política de bem-estar e de atendimento às necessidades imediatas do cidadão privilegia o Município. A CF atribui a Estados e Municípios fatia maior do bolo tributário; resta que se redistribuam as despesas na via orçamentária à luz da equidade (TORRES, 2013, p. 105).

educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (inciso V). No caso dos Estados, a competência administrativa tornou-se residual, abarcando tudo aquilo o que a União e os Municípios não desempenham privativamente, e que não seja vedado pela Constituição (art. 25, §1º). Por outro lado, as competências administrativas municipais ficaram elencadas no art. 30, como a prestação de serviços públicos de natureza local (inciso V).

As atribuições administrativas e de cunho programático estão espalhadas em todo o texto constitucional, para além dos dispositivos citados. A consecução de atividades administrativas, invariavelmente, tem como necessidade a organização do aparato estatal no sentido do planejamento orçamentário. Para isso, cada uma das estruturas coletivas que compõem o federalismo brasileiro é dotada de autonomia financeira, a partir de um complexo sistema tributário, multinível, cujo desenho normativo se revela por meio daquilo que doutrinariamente se conhece como “teoria pentapartida”. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro alberga como espécies tributárias os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios, e as contribuições sociais.

Do ponto de vista da competência, a Constituição Federal estabelece que a obtenção de receitas derivadas pelos entes federativos deve obedecer uma lógica própria. O art. 145, caput, estatui que todos os entes federativos podem instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria. Por sua vez, a União possui competência exclusiva para criar os empréstimos compulsórios (art. 148) e as contribuições especiais (art. 149 e 195). Essa delimitação acaba por potencializar a atividade financeira dos entes, porquanto todos possuam receitas próprias para fazerem face às suas necessidades.

Certamente, a espécie tributária de maior relevo para a conformação da autonomia financeira dos entes federados é o imposto. Todavia, caso a sistemática constitucional se limitasse a estabelecer somente a repartição direta das receitas deste tributo, o pacto federativo restaria ameaçado sob a óptica da autonomia financeira, uma vez que inúmeros municípios<sup>10</sup> ficariam desprotegidos financeiramente, tendo em vista as imensas

---

<sup>10</sup> Interessante notar que a autonomia municipal brasileira, segundo Paulo Bonavides, é sem precedentes em outras estruturas estatais. “Em países de sistema federativo onde a autonomia municipal não chegou ao grau culminante de último registrado no Brasil, cujo nova Constituição produziu e institucionalizou um federalismo tridimensional, posto que ainda imperfeito na rudeza de algumas de suas linhas, mas sem paralelo em qualquer outra forma contemporânea de organização do Estado, a administração autônoma do Município recebe uma proteção constitucional que fobia inadmissíveis e nulos atos legislativos, não importante de que natureza – ordinária ou constituinte – praticados na esfera do poder do Estado-membro, com violação, em qualquer sentido e direção, daquilo que essencialmente pertence à autonomia das coletividades comunais” (BONAVIDES, 2011, p. 356). Desse trecho se observa que a sistemática de competências estabelecida na Constituição Federal de 1988 foi no sentido de dar maior relevo à administração local, de maneira que quaisquer atos que atinjam de maneira

desigualdades sociais e a inexistência de riquezas tributáveis em certas regiões. Justamente por isso, o constituinte entendeu por bem balancear a conformação do orçamento de todos os entes federados, tendo em vista a criação do sistema de repartição indireta de receitas inscrito nos arts. 157 a 162 da Constituição Federal. A lógica é a de que os entes maiores devem compor parte das receitas dos entes menores. Dessa maneira, foram estabelecidos dois mecanismos de repartição bem delineados: o repasse direto de parte da arrecadação da União para Estados e Municípios (artigos 157 e 158, I e II, 159, II) e dos Estados para os Municípios (art. 158, III e IV e art. 159, §§ 3º e 4º), e, por outro lado, a criação de dois fundos, quais seja o Fundo de Participação dos Estados (art. 159, I, a) e o Fundo de Participação dos Municípios (art. 159, I, b).

Dessa maneira, observa-se que a estrutura federalista tem como ponto fundamental o estabelecimento de um conjunto de mecanismos aptos a efetivar a autonomia financeira dos entes estatais. Isso se dá em observância ao princípio da subsidiariedade, que coloca a necessidade de as decisões estatais de maior impacto concreto para a realidade dos agentes sociais serem tomadas, especialmente, no âmbito da administração local. Essa faceta enseja a potencialização da democratização das instituições estatais, aproximando a gestão pública daqueles que efetivamente sofrem os reflexos dos serviços e atividades prestadas pelo Estado.

A autonomia financeira federada é responsável pela possibilidade de existência do laço de fidelidade que une cada um dos entes, sendo característica intrínseca ao federalismo ao possibilitar a existência de recursos para que os entes aloquem de maneira mais eficiente, de acordo com as especificidades de suas coletividades.

#### **4. CONCLUSÃO**

Por meio de fontes históricas e normativas buscou-se analisar as peculiaridades existentes no fenômeno da autonomia financeira em duas formas de Estado diametralmente distintas: o unitário e o federado. Para isso, teve-se como objeto os ordenamentos jurídicos de Portugal e do Brasil.

Sobressai da análise que o processo histórico que culminou com a atual formatação de ambos os Estados sofreu grande influência do princípio da subsidiariedade, cada qual a sua

---

deletéria a zona de atuação administrativa dos municípios estão eivadas de vício de inconstitucionalidade, devendo ser afastadas do ordenamento. Essa lógica, inclusive, se aplica à questão da autonomia financeira desses entes, que não pode ser influenciada ou condicionada por diretrizes estabelecidas pelo ordenamento dos Estados-membros, como por exemplo a restrição de repasses da repartição indireta de receitas, a não ser nas hipóteses constitucionalmente previstas de intervenção estadual e suspensão da transferência de fundos.

maneira. Todavia, torna-se evidente, que a cadeia de fatos que desaguou na atual conformação institucional tem como ponto basilar a ideia de democratização da gestão pública, e consequentemente na autonomização financeira das coletividades territoriais.

Ao contrário do Estado federado, o Estado unitário não pressupõe a existência da autonomia financeira para a existência das coletividades territoriais, em razão de o aparato administrativo-burocrático estar centralizado em um único núcleo de poder. No entanto, mesmo nesse tipo de realidade, observa-se a incorporação de conceitos e instrumentos institucionais próprios do federalismo no ordenamento jurídico português. Esse sincretismo, em verdade, é uma tendência nas sociedades democráticas, uma vez que os Estados ocidentais contemporâneos tem como base de seus ordenamentos o princípio democrático.

De modo geral, pode-se dizer que o princípio da subsidiariedade estabelece os contornos institucionais da Administração estatal e influencia de modo direto os mecanismos para a garantia da eficiência na gestão pública, aqui analisada sob o viés da autonomia financeira.

Portanto, pode-se perceber que mesmo em tipos de Estado tão distintos, determinados mecanismos de autonomização financeira são responsáveis pela maior aproximação do Estado com a sociedade, e possibilita o controle democrático das contas públicas e o melhor direcionamento das políticas sociais estatais.

## **5. REFERÊNCIAS**

### **BIBLIOGRAFIA**

BERNARDES, Flávio Couto; COSTA GONTIJO, Pedro Augusto. **Autonomia financeira estatal e princípio da subsidiariedade: democratização da administração financeira no direito comparado**. Artigo submetido e aprovado no CONPEDI Portugal, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. rev. atual. – São Paulo : Malheiros, 2011.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição** – 7ª.ed., 11 reimp. Coimbra, Portugal, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29ª ed. – São Paulo, Saraiva, 2010.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. – 13ª ed.. 1. Reimpr. – São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

LEMOS, Renato. A alternativa republicana e o fim da monarquia. In O Brasil Imperial – Volume III. Org. Keila Grimberg e Ricardo Saller. – Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2009.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. **Estruturar o sistema fiscal do Portugal desenvolvido**. Coimbra, Almedina, 1998.

MONTEIRO, José Luís Cavaco. **Federalismo, regionalismo e municipalismo em Portugal (1920-1922)**. Dissertação de mestrado defendida em 2009 junto ao Departamento de História da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

SILVA, Carlos Nunes. A “**região**” em Portugal: do reforço da descentralização à **fragmentação do estado** – in Treballs de la Societat Catalana de Geografia, nº 49, vol. XV, 2000. Disponível em < <http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG/article/view/37208/37191>>. Acesso em 01 de junho de 2017.

SOARES, Mauro Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização** – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. – 19ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

#### LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de out. 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 16 de maio de 2017.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976. **Assembleia da República**. Disponível em < <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.