

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

TEORIA DO ESTADO

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

ILTON NORBERTO ROBL FILHO

SÉRGIO URQUHART DE CADEMARTORI

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

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

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

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

Conselho Fiscal

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

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

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

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

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teoria do estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Ilton Norberto Robl Filho, Armando Albuquerque de Oliveira, Sérgio Urquhart de Cademartori – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-066-4

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

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teoria do estado. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIA DO ESTADO

Apresentação

Na contemporaneidade, a discussão conjuntural de temas tais como os dilemas da democracia, a globalização e seus desafios, as novas tecnologias e os impasses suscitados por elas etc. não obstem - e até favorecem - a revisitação às bases teóricas que fundamentam a política e o Direito. Trata-se de examinar mais uma vez os fundamentos ideológicos e - por que não dizê-lo - lógicos que viabilizam o exercício do poder e a soberania populares. Daí a extrema importância que o Grupo de Trabalho "Teorias do Estado", constituído no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI - UFS, adquiriu ao oportunizar a apresentação das mais variadas reflexões sobre esse tema clássico. Relembre-se com Bobbio, abordando a obra de Max Weber, que um clássico é aquele que por mais revisitado que seja, sempre deixa uma lição para os estudiosos em todas as épocas. Sem dúvida este é o caso. Assim, a temática enfrentada acerca das teorias do Estado apresentou-se bastante diversa, com estudos envolvendo os seguintes assuntos: a) uma releitura das teorias clássicas, tais como a separação de poderes, as bases contratualistas do Estado de Direito, a teoria weberiana do Direito e do Estado, o liberalismo clássico e a abordagem kantiana da paz entre os Estados; b) a adoção de uma perspectiva histórica, abrangendo um estudo comparativo entre os Estados europeus e o brasileiro; c) estudos de conjuntura, tais como os que envolvem a globalização, o neoliberalismo e a pós-modernidade; e d) enfoques pontuais, debatendo temas específicos, tais como aquisição e perda da nacionalidade, papel dos militares, princípio da subsidiariedade, exação fiscal, municipalismo como teoria da federação, planejamento participativo etc. A riqueza dos debates suscitados pelas apresentações de todos esses assuntos ficou evidente na extensão do tempo empregado para desenvolvimento de todos os trabalhos: quase sete horas de candentes discussões, envolvendo não só os apresentadores, como também os coordenadores do Grupo de Trabalho, todos entusiastas dos temas ali postos em pauta.

O ESTADO BRASILEIRO: ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL

THE BRAZILIAN STATE: BETWEEN THE FISCAL FEDERALISM AND THE FINANCIAL MUNICIPAL AUTONOMY

Giovani da Silva Corralo

Resumo

O presente artigo tem por objetivo o estudo do federalismo fiscal brasileiro, especialmente a autonomia financeira municipal, o que se mostra de extrema relevância, uma vez que o município brasileiro desfruta de status constitucional de ente federado com expressas competências na Constituição. Longe de se perquirir uma pureza metodológica, inadequada nos dias atuais, prepondera o método dialético na elaboração e desenvolvimento deste trabalho científico. Para tanto, discorre-se sobre o desenvolvimento da federação brasileira, teoricamente e historicamente, com base nos quadros constitucionais. Em sequência perpassam-se as competências municipais na ordem constitucional, a denotar um verdadeiro poder municipal. Por fim, aborda-se a autonomia financeira municipal, com base na adequação que deve existir entre as competências locais e as receitas públicas, o que se faz com base em estudos específicos. A conclusão aponta para a importância da autonomia financeira dos municípios, essencial para a efetividade do poder municipal e da sua autonomia, insuficiente nos dias atuais.

Palavras-chave: Autonomia municipal; federalismo fiscal; finanças municipais; poder municipal.

Abstract/Resumen/Résumé

The goal of this work is to study the fiscal Brazilian federalism, namely the municipal financial autonomy, phenomenon essential by the constitutional status of the Brazilian municipalities, belonging the federal covenant with specific powers in the Constitution. Far from persecute purity methodological, the methodology of this work is dialectical. Therefore, the chapter in sequence studies the development of the Brazilian Federation, theoretically and historically. In addition, one studies the municipal power autonomy in the Brazilian Constitution. Lastly, the chapter in sequence deals the financial autonomy municipal and the conformity between the local attributions and the local government revenue. The conclusion points out the importance of the financial municipal autonomy to the effectiveness of the local power and your autonomy, inadequate nowadays.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal autonomy; fiscal federalism; municipal incomes; municipal power.

1 Considerações Iniciais

Não há como desconsiderar a importância dos municípios na Federação brasileira. É nas municipalidades que as pessoas nascem, vivem, sofrem, crescem e desenvolvem as suas potencialidades. Da mesma forma, é em nível local que a atuação estatal se faz sentir para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado Democrático de Direito firmado na Constituição de 1988.

Em razão da posição de relevo ocupada pelo município no contexto federal de 1988 é que se justifica o estudo do federalismo fiscal e da autonomia financeira dos municípios. Afinal de contas, ao lado das extensas e salientes competências municipais, que fundamenta a autonomia dos municípios pátrios (auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira) com fulcro no interesse local, deve haver a adequada correspondência em termos de receitas públicas a fim de possibilitar a concretização dessas atribuições constitucionais. Para alcançar esta finalidade utiliza-se o método dialético na concretização desta pesquisa.

Para a efetivação deste estudo perpassa-se a compreensão da federação brasileira, especialmente quanto ao seu desenvolvimento histórico, adentrando-se na posição ocupada pelo município na Constituição de 1988. Na sequência, perpassam-se as pelas competências definidas pelo texto constitucional, fundamentadoras do seu plexo de autonomias: política, auto-organizatória, administrativa, financeira e legislativa. Por fim, analisa-se o federalismo fiscal brasileiro com base na receita pública nacional, a fim de perquirir a conformação das receitas públicas locais para uma adequada autonomia financeira municipal.

Sem receitas públicas suficientes para que os municípios possam cumprir com as suas competências constitucionais desnatura-se a federação e a própria organização do Estado brasileiro. Em outras palavras, sem autonomia financeira esgota-se a própria autonomia municipal. Eis o relevo deste estudo, tanto para a melhor compreensão da federação brasileira, quanto para um melhor entendimento da autonomia municipal.

2 Federalismo e Federação: aspectos teóricos e seu desenvolvimento no Brasil

A Federação brasileira surge num conturbado momento político, alimentado por profundas transformações na sociedade brasileira do último quarto do séc. XIX. Não que a República e a Federação tenham trazido estabilidade, mas significaram a instituição de uma nova ordem política-constitucional, mantida nas futuras constituições, ainda que impostas.¹ (FRANCO, 1968, p. 310; ATALIBA, 1985, p. 11).

Como é natural, houve um modelo a inspirar a construção brasileira, que foi a Federação norte-americana, sem uma maior preocupação quanto à importação de padrões externos, o que acabou por acentuar ainda mais as fortes desigualdades regionais pelo fortalecimento das oligarquias da época. O Brasil era um país de poucos, para poucos e governado por poucos. (BONAVIDES, 1996, p. 162-172; FERREIRA, 1991, p. 271; HORTA, 1958, p. 26).

É por essa razão que a primeira constituição republicana e federalista, de 1891, forjadora de ainda mais desigualdade, não perdeu, na sua redação integral, mais de três décadas e meio. Em 1926 adveio uma reforma constitucional a fim de aplacar este quadro de problemáticas, o que não se demonstrou suficiente, uma vez que em 1930 eclodiu um forte movimento revolucionário, altamente concentrador de poderes nos anos posteriores à chegada ao poder. (ZIMMERNANN, 1999, p. 310; PINTO, 1959, p. 31). Entretanto, este movimento revolucionário, capitaneado por Getúlio Vargas, rompeu com a alternância do poder entre as oligarquias paulista e mineira, conhecida como política do café com leite, a erigir novos fundamentos para a conformação do próprio Estado e respectivo aparelho administrativo.

De 1930 até a segunda constituição republicana e federalista, em 1934, houve uma acentuadíssima concentração de poderes na União, que repercutiu, de certa forma, na Constituição de 1934, delineadora de um federalismo cooperativo sem similar na história brasileira, com forte preocupação social. (MORBIDELLI, 1999, p. 184-185; LIMA, 1959, p. 34-44; SANTIN e FLORES, 2006). Entretanto, esta avançada constituição – para a época – não teve longevidade, pois em 1937 o golpe para a implantação do chamado Estado Novo remete o país para o mais severo período de supressão de liberdades da sua história recente, que se manteve até 1945. Suprime-se, por obviedade conceitual, a

¹ Observa-se que quatro constituições brasileiras foram feitas por uma democrática assembleia constituinte (1891, 1934, 1946 e 1988). As outras foram impostas por grupos, sem uma base democrática (1824, 1937 e 1967).

Federação e a República neste período ditatorial, não obstante tenha modernizado a administração pública com a busca de efetivação de um modelo burocrático e conduzido a primária economia nacional a um processo de industrialização.

A Constituição de 1946 resgata os avanços da Constituição de 1934 e vai além, com forte preocupação na diminuição das disparidades regionais e sociais e na busca da efetivação de um federalismo cooperativo, com uma mais clara repartição de competências e definição de receitas às pessoas políticas. Foi uma constituição que avançou sobremaneira na conformação do Estado Federal e na defesa dos direitos fundamentais. (HORTA, 1958, p. 30-40; PINTO FILHO, 2002, p. 138-143; BASTOS, 1985, p. 33).

Este período constitucional foi relativamente curto, comparativamente às Constituições de 1824 e 1891, o que não permitiu a sua devida consolidação, pois menos de duas décadas após há o deflagrado golpe de 1964, solapador de liberdades políticas e que resultou na Constituição de 1967. A normalidade democrática retornará vinte anos após, com a mobilização nacional em torno de um novo pacto, cujo resultado é a Constituição de 1988. (CORRALO, 2006, 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 depreender 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 sequencia, 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 e na repartição das escassas receitas públicas.

Aliás, é a Constituição Federal de 1988 que melhor resguarda esse plexo de autonomias, 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.²

² 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-

Por mais que parem críticas, esta consideração do município como ente integrante da Federação encontra-se robustamente amparada pela doutrina brasileira, majoritariamente, sem que se deixe de registrar a existência de doutrinadores que afirmam que a Constituição de 1946, implicitamente, já afirmara essa condição. (CORRALO, 2006, 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). Ademais, não há uma identidade conceitual entre federação e federalismo, pois enquanto o primeiro 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 seus princípios e valores. (CORRALO, 2006, p. 90-142; KING, 1982, p. 74-75; CROISAT, 1992, p. 15-16; ELAZAR, 1991, p. 38-66).

Nestes termos, é possível afirmar importantes características dos Estados federais, como a existência de uma Constituição escrita com a repartição de competências entre os entes e as excepcionais possibilidades de intervenção, a pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais, a participação dos entes federados na formação da vontade nacional; a existência de órgão judicial para a defesa da Constituição, a proibição de separação e a pluralidade de cidadanias. (CORRALO, 2006, p. 142).

A federação brasileira, por sua vez, adotou um federalismo de cooperação e resguardou a sua singularidade de ser formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que agregou mais complexidade ao pacto nacional. Assim, para uma melhor compreensão da posição ocupada pelos entes locais é crucial que se vislumbre alguns elementos nucleares acerca das competências municipais e respectiva autonomia.

3 As competências municipais na Constituição de 1988: o poder municipal

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.

O federalismo de cooperação reportado na Constituição de 1988 está calcado na repartição de competências operada no texto constitucional, seja na dimensão horizontal (assuntos próprios a um ente), seja na dimensão vertical (um mesmo assunto para mais de um ente), sem esquecer que a predominância de interesse é fundamental para a compreensão da lógica constitucional. (HORTA, 1993, p. 6; MEIRELLES, 1993, p. 98).

A espinha dorsal da repartição de competências repousa nos art. 21 a 30 da Constituição, sem que isso exclua as diversas atribuições de competências à União, Estados, Distrito Federal e Municípios espalhadas em todo o texto normativo constitucional. O essencial é a compreensão da logicidade subjacente a estas disposições.

Estes artigos enumeram 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 ótica de um federalismo cooperativo, há as competências comuns – dimensão vertical – para todos os entes, no art. 23 da Constituição, e as competências concorrentes - dimensão horizontal -, à União, Estados e Distrito Federal, dispostas no art. 24 da Constituição. O Distrito Federal possui, naturalmente, o somatório das competências municipais e estaduais.

Quanto às normas editadas pelas pessoas políticas no gozo das suas competências, importa colacionar a seguinte consideração 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).

É com fulcro no interesse local que a gama de competências dos municípios deve ser compreendida. Não é sem razão estar disposto no art. 30, I da Constituição Federal, a vincular hermeneuticamente o inciso II, pois a competência suplementar prevista somente ocorre na existência do interesse local, isto é, a existir interesse local cabe a suplementação legislativa. Aliás, todos os incisos do art. 30 da Constituição gravitam no entorno do interesse local, a constituir um verdadeiro amálgama na compreensão das competências locais.³

É com fulcro na repartição constitucional de competências que se decanta um plexo de autonomias aos entes municipais. A autonomia política reside na eletividade dos governantes locais – prefeito, vice-prefeito e vereadores, somado 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, cuja organização e funcionalidade é delineada localmente. 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, a registrar o papel crucial que esta “constituição municipal” possui para a própria definição do interesse local através das suas disposições normativas. A

³ 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.”

Lei Orgânica encontra-se no vértice do sistema normativo municipal, enquanto critério de validade das demais normas locais. (CORRALO, 2011, 54-55; KRELL, 2002, p. 33).

O gozo das competências constitucionais outorgadas aos municípios e que é refletido na sua autonomia auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira é que consubstancia o que se pode chamar de poder municipal. Trata-se de um poder legitimado e delimitado pela ordem constitucional, que, na sua órbita de competência, não permite instâncias de supervisão, controle ou tutela.⁴

4 A autonomia financeira municipal

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 (auto-organizatória, política, administrativa, financeira e legislativa).

Entretanto, a concretude deste poder municipal está adstrita à existência de necessários recursos financeiros para o cumprimento das competências municipais definidas pela Constituição. Não há como se vislumbrar efetividade do poder municipal sem as adequadas receitas públicas.

É no campo destas reflexões que se compreende a dependência das outras dimensões da autonomia municipal da autonomia financeira, pois sem esta “as demais autônias se encobrem nas trevas da dependência e da subserviência política.” (CORRALO, 2006, p. 179).

Não se deve desconsiderar que “a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências.” (ALMEIDA, 2000, p. 30). 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).

Em outras palavras, deve haver a devida equivalência entre a distribuição de competências e as receitas públicas, sob pena, ou de ineficiência e ineficácia, ou de

⁴ Por óbvio, somente nos casos previstos no art. 35 da Constituição Federal é que se pode aceitar a possibilidade de intervenção excepcional do Estado no Município.

dependência financeira de outro ente, o que compromete a própria autonomia. (DALLARI, 1986, p. 20). Esse desequilíbrio causado por competências não passíveis de execução em razão da falta de recursos desnatura a própria federação e constitui o alvo de reflexões do federalismo fiscal. (REZENDE, 1997).

Em outras palavras, o federalismo fiscal tem por escopo o estudo da relação entre as competências e as receitas, 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).

Assim, a autonomia financeira dos municípios repousa fortemente nas receitas oriundas do seu poder tributário, como também nas transferências constitucionais obrigatórias, já que estas traduzem uma ampla discricionariedade para a sua utilização, o que é definido nas leis orçamentárias. As transferências voluntárias, por sua vez, ou estão vinculadas a programas e projetos predefinidos pela União ou Estado, o que obriga os municípios a seguirem estas definições, ou são o resultado de articulações políticas, a remeter à famigerada dependência política.

Os estudos mais recentes reforçam o quadro de grande concentração de receitas nos cofres da União, em detrimento dos Estados e Municípios. Com base no ano de 2011, do total arrecadado, 54,64% dos recursos ficaram com a União, 27,49% com os Estados e 17,87% com os Municípios. Se os empréstimos obtidos forem subtraídos, a ressaltar que grande parte foi feito pelo governo federal, estes percentuais se alteram, respectivamente, para 65,10%, 20,76% e 14,14%, o que agrava ainda mais a situação das municipalidades. Ademais, aproximadamente 17% das receitas municipais são próprias, fruto dos tributos municipais, e mais de 60% originam-se de transferências constitucionais e voluntárias. (BREMAEKER, 2013).

A agravar ainda mais este quadro, as municipalidades comprometem, na média nacional, 5,25% da sua receita com gastos da competência do Estado ou da União. Os municípios com menos de 20.000 habitantes, exemplificativamente, 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).

Em razão das crescentes competências municipais, especialmente na formulação e execução de políticas públicas, mostra-se inadequada a repartição de receitas operada pela ordem constitucional. O gozo de uma verdadeira autonomia municipal depende do aporte adequado de recursos públicos, especialmente, a pensar no modelo brasileiro, com um aporte maior de recursos das transferências constitucionais obrigatórias, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios, proveniente de tributos federais.

O acréscimo das receitas tributárias próprias encontra óbices nos municípios eminentemente rurais (pequeno porte), a grande maioria dos municípios brasileiros,⁵ já que a base tributária local, calcada no Imposto Predial e Territorial Urbano, no Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Entre-Vivos e o Imposto sobre Serviços, encontra-se amparada em arrecadações dependentes de um considerável espaço urbano.

É por esta razão que se reafirma a essencialidade da autonomia financeira dos municípios para a plena efetividade do poder municipal, a significar a possibilidade dos entes municipais exercerem as competências elencadas na Constituição de 1988 na fruição da sua autonomia. O federalismo fiscal brasileiro, amparado na adequada repartição de receitas a fim de possibilitar a execução de competências, encontra-se altamente comprometido em razão da elevada concentração de recursos nos cofres da União, a restar poucos recursos aos Estados e, mais enfaticamente, às municipalidades.

5 Considerações finais

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

I – A Federação brasileira originou-se a menos de um século e meio atrás e se desenvolveu por meio de seis constituições: 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Longe de significar uma evolução constante, as federações resultantes de cada marco constitucional ora firmavam uma considerável autonomia aos entes locais e regionais, ora significavam uma forte concentração do poder.

II – Os municípios brasileiros observaram estes mesmos avanços e retrocessos quanto à sua autonomia, a ressaltar que as Constituições de 1934, 1946 e 1988 foram as que mais fortaleceram o poder municipal.

⁵ Dos 5.563 municípios, 3.895 possuem menos de 20.000 habitantes, mais de 70% do total.

III – A Constituição de 1988 elevou os municípios à condição de entes federados, sem similar na contemporaneidade, a resguardar um plexo de autonomias municipais: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira. A autonomia política garante a eletividade de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores pela população local, além de possibilitar a cassação dos seus mandatos pelo parlamento. A autonomia auto-organizatória empodera os municípios a elaborarem a sua Lei Orgânica Municipal, delimitadora da organização e funcionalidade dos poderes constituídos e norteadora das políticas públicas locais, além de figurar enquanto condição de validade das normas locais, uma vez que se encontra no ápice da ordem normativa municipal. A autonomia legislativa remete à elaboração das espécies legislativas previstas constitucionalmente, adequadas à realidade local. A autonomia administrativa confere a liberdade para cada município disciplinar a organização e funcionalidade das suas atividades administrativas, o que inclui os serviços públicos, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção direta e indireta na atividade econômica. Por fim, a autonomia financeira denota a capacidade tributária dos entes locais para instituir os seus tributos, bem como aplicá-los autonomamente, a figurar a mesma logicidade para as transferências constitucionais da União e Estados.

IV – O plexo de autonomias municipais repousa na repartição de competências entre os entes que integram a federação, cuja coluna vertebral encontra-se nos art. 21 a 30 da Constituição, com competências expressas à União e aos municípios, residual aos estados e, na ótica de um federalismo de cooperação, competências comuns a todos os entes e concorrente à União, Estados e Distrito Federal.

V – O cerne da autonomia municipal alicerçada nos art. 29 e 30 da Constituição é o interesse local, expressão que norteia a hermenêutica das competências locais e a própria autonomia gozada pelas municipalidades, o que remete a um número considerável de atribuições locais, inabdicáveis pelos municípios.

VI – O gozo das competências municipais e da sua consequente autonomia está adstrita à existência de recursos suficientes, sob pena do poder municipal não se efetivar em políticas públicas locais na medida minimamente adequada ao atendimento das necessidades locais. Eis o campo de estudos do federalismo fiscal, focado na adequação repartição de receitas públicas para dar conta das atribuições definidas constitucionalmente.

VII – Historicamente, o Estado brasileiro tem sido altamente concentrador de recursos, o que se alterou, mas não de forma substancial. Do total da receita pública nacional em 2011, a contar os empréstimos tomados por todos os entes, mais de 64,64% de tudo o que se arrecadou ficou com a União e somente 17,87% com os municípios, quadro que se agrava ainda mais se os empréstimos forem suprimidos, a restar aos municípios apenas 14,14% do que se arrecadou no período. Demonstra-se, desta forma, que a descentralização de competências operada pela Constituição de 1988 não encontra respaldo na repartição das receitas públicas, altamente concentradas na União em detrimento dos demais entes que integram o pacto federativo.

VIII – O equilíbrio mínimo entre o regime de competências e as receitas públicas para dar conta das atribuições constitucionais é essencial para o Estado federal, mais especificamente aos municípios, com ênfase maior nas receitas tributárias próprias e nas transferências constitucionais, que ensejam a discricionariedade adequada para a definição da sua aplicação. O gargalo existente para o acréscimo das receitas próprias encontra-se na elevada carga tributária que repousa na sociedade brasileira, somada ao fato de que a grande maioria dos municípios são de pequeno porte, logo, sem condições de potencializar os tributos existentes. É necessário (re)pensar o pacto federativo nacional com a consequente melhora na distribuição de receitas públicas às municipalidades, o que pode ocorrer com o aumento dos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios, a abranger todas as municipalidades e, mais enfaticamente, os municípios de pequeno porte, aqueles com menos condições de potencializar os tributos da sua competência.

Referências

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

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

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

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.

BREMAEKER, François E. J. de. *Os Municípios Brasileiros*. Disponível em: <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*. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1>. Acesso em 20 abril 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

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

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

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

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

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

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.

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.

KRELL, Andréas Joachim. Subsídios para uma Interpretação Moderna da Autonomia Municipal na Área de Proteção Ambiental. *Revista Interesse Público*. Sapucaia do Sul, n. 10, p. 27-42, 2001.

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

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.

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

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

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*.

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.

SANTIN, J. R.; 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.

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

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

STRECK, Lênio. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

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

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

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