



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

ROSELI DA SILVA MATIAS

**MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: UMA ANÁLISE DAS
RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA LAJE, ESTADO
DE ALAGOAS, COMPETÊNCIAS 2012 a 2016**

Recife

2018

Roseli da Silva Matias

**MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO
DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: UMA
ANÁLISE DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO
JOSÉ DA LAJE, ESTADO DE ALAGOAS, COMPETÊNCIAS 2012 a
2016**

Dissertação submetida à Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Direito, na Área de Concentração: Direito, Processo e Cidadania, tendo como linha de pesquisa Processo e Cidadania – Grupo Política e Tributação – Linha de Investigação: Sonegação Fiscal e Direitos Humanos.

Orientador: PROFESSOR DOUTOR HÉLIO SÍLVIO OURÉM CAMPOS

Recife

2018

Roseli da Silva Matias

MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: UMA ANÁLISE DAS
RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA LAJE,
ESTADO DE ALAGOAS, COMPETÊNCIAS 2012 a 2016

DEFESA PÚBLICA em:

Recife, 22 de agosto de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Orientador Prof. Dr. Hélio Sílvio Ourém Campos

1º Examinador (interno): Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa

2º Examinador (externo): Prof. Dr. Geilson Salomão Leite

Recife
2018

Dedico esta dissertação aos meus pais, MANOEL e LAURA, fontes de persistência e resiliência, pelas horas de estudos que impossibilitaram o nosso convívio.

Aos meus irmãos, ROSE, ROBERTO e RAFAEL, que sempre os vi e senti torcendo por mim (vai, menina, você consegue, vai!).

Ao meu companheiro de vida(s) e amor, JOSÉ CARLOS, por todo o incentivo, tempo e energia cooperados com o meu crescimento profissional, por tudo de bom que a vida tem feito e nos promete.

“No interior da grande cidade de todos
está a cidade pequena em que
realmente vivemos.”

JOSÉ SARAMAGO

Agradecimentos

Eu, que conclui o ensino fundamental em escola pública no Município de São José da Laje/AL, não poderia escolher outro tema para dissertar a não ser um que pudesse devolver um pouco de tudo o que esse ente federado já proporcionou de bom em minha vida pessoal e profissional. Durante o curto prazo do mestrado, dediquei-me a pesquisar os impactos do federalismo fiscal cooperativo na consolidação das receitas tributárias do Município de São José da Laje. A materialização dessa gratidão ao Município não seria possível sem a colaboração especial de muita gente.

Agradeço a todos aqueles que agregaram nesse universo de desafios, conhecimentos e transformações proporcionados pelo Mestrado.

A Deus, por todas as bênçãos e proteção.

Ao promotor de justiça Dr. Jorge Dória, por fazer-me compreender a relevância deste estudo durante uma visita cortesia, ainda no ano de 2013, momento em que exercia o seu ofício na Comarca de São José da Laje/AL.

Ao orientador da minha monografia, Juiz Sérgio Queiroz, por proporcionar-me afeição à pesquisa científica.

À avaliadora da minha monografia, Dra. Rossana Marinho, por ser fonte de inspiração profissional, pela empatia e recomendação a seleção ao mestrado.

À minha amada mãe, por acompanhar-me em todas as fases da seleção do Mestrado.

Ao meu marido, José Carlos, por sempre acompanhar-me nas viagens a Recife/PE.

Ao meu ex-professor, Dr. Basile Christopoulos, pela recomendação à seleção do mestrado e pela literatura recomendada a este estudo.

À minha ex-professora e ex-chefe, Mestre Emanuelle Pacheco, pela recomendação à seleção do mestrado.

Ao meu querido orientador, Prof. Dr. Hélio Ourém, por ter compartilhado da minha ideia inicial, pelas oportunidades de participações em bancas de monografias, pela participação no Grupo Política e Tributação, por toda colaboração, disponibilidade e ensinamentos.

Ao Prof. Dr. Raymundo Juliano, pelas oportunidades de participações em bancas de monografias, pelos ensinamentos, recomendações de leitura e pela admirável dedicação à produção científica do Direito.

Ao Prof. Dr. Labanca, pela indicação do Curso de Alta Formação em Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos Fundamentais, na Universidade de Pisa/Itália.

Ao Prof. Dr. João Hélio, pelas oportunidades de participações em bancas de monografias.

À Procuradora do Distrito Federal, Elina Barbosa, por incentivar a minha participação no seminário e na composição do livro fruto do Curso de Alta Formação em Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos Fundamentais, na Universidade de Pisa/Itália.

A todos os demais professores e funcionários da Universidade Católica de Pernambuco, por todo conhecimento, convivência, respeito e excelência.

A todos os colaboradores externos, em especial os que prestaram serviços de guarda de carro.

Aos colegas, Mestres Albert Drunen e Sheyla Canuto, por toda a receptividade no início do Mestrado e colaboração com a qualificação do meu projeto de pesquisa.

À minha tia Vera, minhas primas Roseli, Francely e primo Guilherme, pelas hospedagens em Olinda/PE, carinho, cuidado e amor.

Aos amigos, Anna Cecília e Rafael Novais, pelos sonhos, realizações, brincadeiras e birras compartilhados durante nossa aventura estudantil e turística pela Europa, todos florescidos em admiração, amor e saudades.

Aos amigos, Bruno Doering, Lauro Castro, Marina Ferreira, Milena Santos, Natasha Suruagy e Thamine Moraes, pela experiência inesquecível na Itália.

Ao amigo Gustavo Oliveira, por ter sido fonte de incentivo, colaboração e confidências, durante o processo de elaboração dessa dissertação.

A todos os colegas do mestrado, das 11^a e 12^a turmas, pelos momentos compartilhados.

A todos os alunos que participei das bancas de monografias, pelo aprendizado e carinho.

Ao amigo, Dagoberto Omena, pelo incentivo durante essa caminhada.

Ao meu amigo e sobrinho do coração, Rodrigo Valença, por incentivar o meu crescimento profissional.

Ao meu irmão, Rafael Matias, pela colaboração na colheita de dados e pela companhia durante viagens a Recife/PE.

A Renner Azevedo, pela colaboração com a formatação de arquivos.

Ao colega Silvan, pela colaboração na colheita de dados.

A todos aqueles que, de certa forma, incentivaram-me ou colaboraram para a conclusão desse projeto.

Ao meu pet, Zinha, por nunca deixar-me só durante as muitas horas de estudo, fosse dia, noite ou madrugada.

A todos que contribuíram e ainda contribuirão com o amadurecimento deste trabalho, muito obrigada!

RESUMO

Este trabalho inicia uma apresentação teórica sobre federalismo fiscal cooperativo. Após, apresenta os Municípios na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sem deixar de discorrer sobre as complexidades do processo de formação e extinção dos entes municipais. A emancipação avassaladora de novos municípios, sem critérios pautados em estudo de viabilidade financeira, deixa evidente a fragilidade do sistema federativo. Ao contextualizar a importância dos entes municipais na efetivação do Estado Social, avalia o sistema de repartição de receitas para os Municípios, apresentando aspectos positivos e negativos. É feita uma pesquisa sobre o Município de São José da Laje, localizado no Estado de Alagoas, relacionando as receitas de tributos próprios e as auferidas da União e do Estado de Alagoas, nos exercícios financeiros de 2012 a 2016, para conhecer a participação dessas receitas intergovernamentais nas respectivas Receitas Correntes Líquidas. Ao final, apresenta o poder centralizador de decisões e receitas tributárias por parte da União, motivo pelo qual padece a autonomia municipal. A conclusão, ao discorrer sobre toda a divisão estrutural do trabalho, demonstra fragilidades no sistema federativo cooperativo fiscal, as quais demandam mudanças de paradigmas no modo como os Municípios são tratados.

Palavras-chaves: Federalismo Fiscal – Municípios – São José da Laje – Fragilidades.

ABSTRACT

This paper begins a theoretical presentation on cooperative fiscal federalism. Afterwards, he presents the Municipalities in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, without neglecting to discuss the complexities of the process of formation and extinction of municipal entities. The overwhelming emancipation of new municipalities, without criteria based on a study of financial viability, makes evident the fragility of the federative system. In contextualizing the importance of the municipal entities in the effectiveness of the Social State, it evaluates the system of revenue distribution for the Municipalities, presenting positive and negative aspects. A survey was carried out on the Municipality of São José da Laje, located in the State of Alagoas, relating the revenues of own taxes and those received from the Federal Government and the State of Alagoas, in financial years from 2012 to 2016, to determine the share of these revenues Intergovernmental Organizations in their Net Current Revenues. In the end, it presents the centralizing power of decisions and tax revenues on the part of the Union, reason for which it suffers the municipal autonomy. The conclusion, when discussing the entire structural division of labor, shows weaknesses in the federative fiscal cooperative system, which demand paradigm changes in the way the municipalities are treated.

Keywords: Fiscal Federalism – Municipalities – São José da Laje – Fragilities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.....	18
1.1 Federalismo Fiscal Cooperativo no Brasil.....	18
1.2 Os Municípios como entes federados	35
1.3 Processo de formação municipal.....	47
2. O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA COOPERAÇÃO FEDERATIVA.....	66
2.1 A importância social dos Municípios.....	66
2.2 Competências municipais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	96
2.3 Discriminação das competências tributárias municipais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	109
2.4 Repartição de receitas tributárias para os Municípios	125
3. CENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E REPERCUSSÃO NAS FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA LAJE	155
3.1 Impacto das transferências intergovernamentais nas receitas do Município de São José da Laje/AL	155
3.2 Centralizações de receitas tributárias e decisões na União.....	171
3.3 Autonomia financeira Municipal	187
CONSIDERAÇÕES FINAIS	196
REFERÊNCIAS.....	202
ANEXO.....	224

INTRODUÇÃO

Do ponto de vista formal do seu mapeamento, o federalismo fiscal, com previsão de competências tributárias derivadas e de recebimento de transferências intergovernamentais obrigatórias, pode se apresentar como um sistema capaz de conferir tratamento fiscal equitativo aos entes federados. No entanto, a realidade demonstra um sistema federativo fiscal cooperativo brasileiro fragilizado, carecedor de estudo.

O ponto nodal deste trabalho, após fazer uma apresentação teórica sobre o conceito de federalismo fiscal cooperativo brasileiro, características e fragilidades, visa detalhar as receitas próprias do Município de São José da Laje, Alagoas, e analisar as transferências intergovernamentais por ele auferidas nos anos de 2012 a 2016. Nesse contexto, questiona-se: Qual a importância das transferências de receitas intergovernamentais obrigatórias para as finanças do Município de São José da Laje/AL? É o que este estudo procura responder, quando da análise de determinadas receitas tributárias instituídas pelo próprio ente e das intergovernamentais obrigatórias recebidas, mas não sem antes discorrer sobre a temática proposta.

O estudo se constitui de dois núcleos: um voltado à pesquisa exploratório-descritiva, outro à análise empírica de dados. O primeiro núcleo demanda o embasamento do objeto da pesquisa em sua dimensão teórica. Para tanto, a metodologia utilizada consistiu na análise jurídico-teórica sobre o tema, a partir de consultas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Emendas Constitucionais e a leis infraconstitucionais; assim como da leitura, seleção e fichamento de livros, e-books, artigos e dissertação. O levantamento da literatura, geral e especializada, consistiu em consultas aos acervos das bibliotecas da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, da Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas – UFAL, da Sociedade de Ensino Universitário do Nordeste – SEUNE e de bancos de dados de artigos e dissertações disponíveis na internet. A seleção da literatura foi feita de modo a possibilitar uma análise crítica sobre o tema.

Por outro giro, o segundo núcleo, empírico, concentra-se nas dimensões financeiras dos entes federados, especificamente do Município de São José da Laje, em possíveis correlações de dependência entre as receitas oriundas dos tributos privativos e as receitas intergovernamentais recebidas do Estado de Alagoas e da União, nos períodos de 2012 a 2016. O recorte temporal das receitas próprias e das intergovernamentais recebidas da União e do Estado de Alagoas compreende os períodos de 2012 a 2016, por ser um período no qual é possível analisar os dois últimos anos de gestões distintas, contemplando, assim, a lógica de vigência do Plano Plurianual – PPA.

Para fins de embasamentos da hipótese, do problema, das receitas próprias e intergovernamentais repassadas, da justificativa da escolha do tema e da conclusão, a metodologia empreendeu não somente temas jurídicos, mas também dados numéricos e estatísticos. Possibilitando apresentar resultados e características objetivamente estruturados sobre o tema, informações numéricas e estatísticas foram extraídas de pesquisas realizadas nos seguintes veículos de informações: Portais de Transparências do Governo Federal e do Estado de Alagoas; Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Central do Brasil; Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas; Associação dos Municípios Alagoanos – AMA; Confederação Nacional dos Municípios – CNM; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e portal eletrônico <meumunicípio.org.br>, sem prejuízo de outros citados no corpo do texto e ao final referenciados.

Neste trabalho, a escolha do tema foi pautada na compreensão da importância de estudos sobre federalismo fiscal cooperativo na atualidade, uma vez que as questões públicas debatidas, de alguma forma, guardam sintonia com o tema, sobretudo quanto à provisão de recursos financeiros para fazer frente às despesas públicas.

A relevância do tema é explicada pelo fato de a Federação brasileira ser formada pela União, por 26 (vinte e seis) Estados-membros, 1 (um) Distrito Federal e 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) Municípios, atualmente. Desse total de Municípios, o Estado de Alagoas, possuindo o menor índice de

Desenvolvimento Humano – IDH do país (0,631¹), contém 102 (cento e dois) entes municipais, sendo que 15,9% deles, desde 2016, possuem o mesmo coeficiente de participação no Fundo de Participação dos Municípios – FPM (1,4), ² dentre eles o Município de São José da Laje, cujo índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, muito baixo (0,573, em 2010), ocupa o 36º lugar no Estado.³

Por sua vez, a escolha por pesquisar o Município de São José da Laje, localizado no Estado de Alagoas, objeto central deste estudo, deu-se pelo fato de a autora, ao exercer o cargo de Procuradora Geral Municipal desse ente, desde 2 de janeiro de 2013, partir das seguintes ideias: a) muitos entraves administrativos presenciados, com repercussões jurídicas práticas sobre federalismo fiscal cooperativo, têm origem na hipótese de que a entidade municipal depende significativamente de transferências intergovernamentais obrigatórias e legais, para, em complemento de suas receitas próprias, custear serviços contínuos, como pagamento de folha de pessoal; b) que o ente municipal em estudo tem potencial para expandir suas receitas derivadas de tributos próprios; c) que a centralização de receitas na União repercute negativamente nas finanças municipais. Ao discorrer sobre a escolha do tema, vale ressaltar o que dispõe Carvalho: “o direito é um objeto cultural, produzido pelo homem; por estar na experiência, tem existência real e é sempre permeado de valores”. ⁴ Nesse mesmo sentido, apresenta as lições do professor Oliveira:

A pesquisa jurídica, por seu turno, teria por objeto justamente o direito “definido juridicamente” – noutras palavras, o próprio ordenamento jurídico, abordado mediante métodos e técnicas próprias à chamada Dogmática Jurídica. Ainda rendendo um

¹ INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Transferências constitucionais e legais. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

³ INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

⁴ CARVALHO, Paulo. Direito tributário, linguagem e método. 3. ed. São Paulo: Editora Noeses, 2009. p. 669.

tributo à simplificação, e neste caso tomando emprestado uma imagem tópica bastante conhecida, a pesquisa sociológica olharia o direito “de fora”, enquanto a pesquisa jurídica olharia o direito “de dentro”.

É lógico que, tratando-se de uma dissertação ou tese, o autor deverá ter sempre presente no seu espírito que um estudo desse tipo não poderá se confundir com um parecer para defender o interesse de um cliente. Como trabalho acadêmico, ele deverá jungir-se a alguns princípios que o presidem, como o da objetividade e, tanto quanto possível, o da sempre problemática – mas no final das contas e em alguma medida incontornável – neutralidade axiológica. Isso não significa dizer que o pesquisador seja um sujeito politicamente neutro; que ele não possa ter, desde o início do seu trabalho, um ponto de vista a defender. Apenas quer significar que, no momento de colher na realidade – jurídica ou sociológica, pouco importa – os elementos para sustentar o seu argumento, ele deverá adotar uma postura metodológica neutra, condição indispensável para a elaboração de um trabalho que se pretenda minimamente científico, sem a qual borraríamos qualquer diferença entre um trabalho acadêmico e o mero discurso ideológico.⁵

Antes de discorrer sobre a divisão do conteúdo em capítulos, faz-se necessário tecer alguns esclarecimentos quanto à sua delimitação e ao modo de abordagem de todo o conteúdo. Feitas as considerações sobre a opção acima assinalada de enxergar a prática como um desafio para compreensão do federalismo fiscal brasileiro, importante ressaltar que, embora sejam relevantes para explicar a passagem do Estado Unitário para o Estado Federado e evoluções jurídicas deste último, este estudo, como se verá durante transcrições e desenvolvimentos de ideias, sob pena de fugir do seu objeto de pesquisa e de não detalhar fidedignamente as mudanças de paradigmas que ocorreram ao longo do tempo e das Constituições brasileiras, não fará incursões históricas. Sobre essa argumentação, seguem transcrições de Oliveira:

Com isso quero me referir a um outro traço bastante contraditório em dissertações e teses: a inserção de itens, às vezes de capítulos inteiros do que seriam a “visão” da sociologia – mas também da história, da filosofia etc. – sobre o tema objeto do trabalho. Normalmente isso é apresentado como se se tratasse de uma perspectiva interdisciplinar. Mas termina sendo nada mais nada menos do que uma confusão. Aliás, talvez mais

⁵ OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. p. 3-4. Disponível em: <https://www.uniceub.br/media/180293/Texto_IX.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

propriamente falando, frequentemente sequer chega a se tratar de uma autêntica confusão, ou seja, a justaposição, num mesmo trabalho, de capítulos que pertenceriam a mais de uma ciência, pois o que muitas vezes aparece como tal resume-se a alguns lugares comuns extraídos daqui e dali – muitas vezes, repetindo o vezo já conhecido, de simples manuais – sem maior consistência. O que acontece com as habituais incursões históricas que via de regra antecedem a abordagem do tema no presente é, a esse respeito, exemplar. Seguramente a maioria dos trabalhos que tenho examinado não dispensa uma incursão desse tipo, muitas vezes apresentada sob a fórmula “Evolução História do(a)...”, seguindo-se a menção ao objeto que está sendo examinado. É com frequência que, nesse momento, surge a referência a uma antiga e, literalmente falando, mitológica legislação: o famoso Código de Hamurábi! – daí o título deste trabalho.⁶

Ademais, pontua o mesmo autor supracitado:

Num trabalho sobre justiça tributária, seu autor, em não mais do que meia página, faz um percurso de milhares de anos que começa com os egípcios – “entre os quais já se falava em contribuição dos habitantes para com as despesas públicas de acordo com as possibilidades de cada um” –, passa naturalmente pelo império romano e, no parágrafo seguinte, já está no Brasil da Constituição de 1988, a qual, obviamente, proclama todas os princípios de justiça tributária que os egípcios já intuam... No trabalho sobre a lesão nos contratos, já referido, o seu autor, discorrendo sobre a teoria da imprevisão, diz que ela já está bem delineada no Código de Hamurábi: “Se alguém tem um débito a juros, e uma tempestade devasta o campo ou destrói a colheita...” etc., etc.⁷

Esta pesquisa não adotará método comparado de estudo com outros países, pois a falta de domínio no ato da pesquisa combinada pode produzir incursões abstratas, distantes da visão pragmática aqui perseguida. No mais, não é possível transportar um modelo de um país para ser implantado no Brasil, ou vice-versa, pois toda federação é única, reveste-se de suas próprias características sociais, políticas, econômicas, financeiras e culturais. Essas características próprias são mutáveis, num determinado espaço e tempo.

⁶ OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. p. 10. Disponível em: <https://www.uniceub.br/media/180293/Texto_IX.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁷ Ibidem, p. 11.

Considerada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como uma questão decidida e não passível de supressão por ser cláusula pétrea, o federalismo fiscal é um assunto que não pode ser relegado a um patamar de inferioridade no debate político, jurídico, administrativo, social e, portanto, acadêmico. Sobre o estudo do federalismo, Conti pontua que “são poucas as universidades brasileiras que têm dado atenção a esse tema tão importante, cada vez mais conhecido e explorado, mas que ainda se ressentem de maior atenção”.⁸ Este trabalho tem por perspectivas de resultados destacar a relevância das transferências intergovernamentais obrigatórias para o Município de São José da Laje/AL.

No tocante à disposição dos conteúdos textuais, o trabalho se encontra dividido em três capítulos, representativos de seus objetivos específicos, e, ao fim, concebe as considerações finais. Desse modo, o roteiro das ideias se apresenta dividido em três partes, mais as considerações finais. No primeiro capítulo apresenta os Municípios no federalismo fiscal cooperativo, sob o comando normativo da Constituição de 1988 e da literatura inerente. Discorre, então, sobre noções de federalismo fiscal cooperativo no Brasil, com a elevação dos Municípios à condição de entes federados e seu processo de formação na federação brasileira.

O segundo capítulo, por sua vez, contextualiza a importância dos Municípios na federação, como melhor forma de cooperação democrática. Apresenta, ainda, as competências tributárias estabelecidas na Constituição de 1988, por meio dos tributos que os Municípios têm o poder de instituir. Ao passo que discrimina as competências tributárias municipais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, detalha o sistema constitucional de repartição de receitas tributárias, distinguindo as obrigatórias das voluntárias.

O terceiro e último capítulo esquematiza as receitas de Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI auferidas pelo ente municipal em

⁸ CONTI prefaciando RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 9.

estudo, nos anos de 2012 a 2016. Oportunamente, compara parte dessas receitas tributárias com as de cinco Municípios brasileiros que demonstraram variáveis sociais semelhantes, no exercício financeiro de 2016. Ao fim deste, discorre sobre a autonomia financeira dos entes municipais. Nesse contexto analisado, reflete, em especial, a importância das transferências de receitas intergovernamentais obrigatórias para a sustentabilidade do Município de São José da Laje, Alagoas. Os números apresentados ilustram um cenário municipal significativamente dependente de transferências obrigatórias da União e do Estado de Alagoas. Descreve, também, desequilíbrios federativos decorrentes de centralização de decisões e receitas tributárias na União; ao discorrer sobre a concentração de receitas tributárias na União, essa divisão textual apresenta dados e comentários doutrinários que sustentam a perda de espaço dos Estados na federação para os Municípios.

Espera-se, assim, que essa abordagem, pautada em dados objetivos sobre a realidade fiscal nos períodos abordados, mas sem pretensão de esgotar o tema, possa instigar debates sobre o federalismo fiscal cooperativo brasileiro, ocupando um pequeno espaço na produção acadêmica sobre Municípios com perfis econômico, geográfico e financeiro semelhantes ao do Município de São José da Laje, Alagoas.

1

MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

1.1 Federalismo Fiscal Cooperativo no Brasil

Este capítulo versa sobre a explicação dos Municípios na federação brasileira, conforme prescrição na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nesse sentido, vale a transcrição de Souto, para compreensão do verbo explicar:

Explicar deriva do latim *explicare*, termo revestido de múltipla significação: despregar, desdobrar, desenvolver, justificar, interpretar, expor, comentar, explanar. E também esclarecer o que não estava claro, isto é, o oculto, para aclará-lo, elucidá-lo. Plicar origina-se do latim *plicare*, do qual resultou também “pregar”, no sentido de fazer pregar ou plicas. Plicas é dobra. Por isso, *explicare* significa des-pregar, desdobrar, retirar as plicaturas (pregas, dobras).⁹ (destaque da transcrição)

Antes de adentrar no mérito dos entes subnacionais no federalismo fiscal cooperativo, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, serão tecidos breves comentários teóricos sobre federalismo.

Insta, assim, primeiramente, de modo sintetizado, distinguir Estado Unitário de constitucionalmente descentralizado e de Estado Federal. O primeiro destina o poder a um único centro político; na sua forma descentralizada, por mera discricionariedade do poder político central, distribui funções administrativas, legislativas e políticas para outras subdivisões.

O segundo, ao passo que destina o poder a um único centro político, assegura a descentralização no próprio texto constitucional. Nesse caso, o poder central somente poderá suprimir a descentralização mediante processo de alteração da constituição. Ao contrário destes, embora possa ter características

⁹ SOUTO, José. *Ciência Feliz – sobre o mundo jurídico e outros mundos*. Recife: Editora Fundação de Cultura Cidade do Recife, 1994. p. 125-126.

semelhantes, como a descentralização, o Estado Federal orienta não uma forma de governo, mas sim uma forma de Estado, institucionalizada constitucionalmente.

Aponta, todavia, um relacionamento bastante estreito entre a organização federativa e os problemas de governo, uma vez que a adoção de tal estrutura significa que seus integrantes consideram-na mais adequada para resolver seus problemas e atingir objetivos comuns.¹⁰

Quanto à distinção entre os tipos de Estados, Feitosa leciona que “o federalismo dual possui as seguintes características: distribuição do poder político entre duas entidades políticas componentes de um Estado”.¹¹ Também valem as compreensões a seguir transcritas:

Estado Unitário é aquele que apresenta um único centro de poder, o qual é a cúpula e o núcleo do poder político. No estado unitário descentralizado existe sempre alguma forma de descentralização administrativa, legislativa e política, mas tudo depende diretamente do poder central, que pode até mesmo suprimi-la.¹²

No Estado constitucionalmente a descentralização política deve ser necessariamente institucionalizada, ou seja, deve estar devidamente formalizada na Constituição, de molde que não seja possível ao poder central suprimi-la discricionariamente, mas somente mediante processo de alteração da Constituição. Na verdade, trata-se de um tipo de Estado que, na prática, pode chegar a se aproximar muito do Estado Federal, pois, em alguns casos, a autonomia dos entes descentralizados pode ser até mesmo equivalente àquela dos entes integrantes de uma federação.¹³

¹⁰ PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal. In: CONTI, José Maurício (org.); PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 4.

¹¹ FEITOSA, Raymundo Juliano R. Federalismo: uma aproximação teoria e empírica. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito n. 9. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999. p. 240.

¹² RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 15.

¹³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do estado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 309.

Entre as opções anteriores, Porfírio Júnior assinala o Estado Federal como a melhor forma para o Brasil:

Países de grande extensão territorial, como é o caso do Brasil, demandam uma organização do estado de natureza federativa. A eficiência na prestação dos serviços públicos e na aplicação e fiscalização dos recursos justifica essa constatação. No Brasil, a forma federativa do Estado vem expressamente prevista no art. 1º da Constituição, que estabelece a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”; esse artigo configura uma das cláusulas pétreas, inalteráveis por emenda constitucional. O federalismo é, para o Estado brasileiro, não só uma necessidade como também questão já decidida e insuscetível de modificação.¹⁴

Existem autores que veem mais problemas do que benefícios no Estado Federal:

Em um mundo globalizado, onde o dinheiro, o capital, a poluição, o povo, os bens e serviços, as atividades criminais e assim por diante não param nas fronteiras regionais (ou até mesmo nacionais), quanta diversidade se pode permitir que exista entre as regiões do mesmo país em padrões básicos e em ações particulares? Quanto maior for o sentimento da comunidade de necessidade de uniformidade, ou de padrões mínimos para os serviços públicos dentro de um país, mais sólido se torna o argumento para outorgar mais poder ao governo nacional. (Obviamente que o poder adicional chega com o perigo de potencial redução dos direitos das minorias como enfatizaram Hayek, Buchanan e outros). Como exemplo, se a tributação dos cigarros for local, os fumantes vão comprá-los onde são mais baratos, impondo maiores custos sobre os sistemas nacionais de saúde e também sobre os lugares onde moram. Se um governo regional proíbe o uso de algumas drogas, tais como maconha, enquanto outros não, os usuários de drogas vão comprá-las onde estiverem disponíveis.¹⁵

¹⁴ PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal. In: CONTI, José Maurício; PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 4.

¹⁵ TANZI, Vito. Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica. p. 64. Disponível em: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Tanzi-portugue%CC%81s_Layout-1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.

Nesse sentido, autores discutem a tese de um poder central, com a afirmativa de que o Estado Federal colide, cada vez mais, com as tendências atuais; logo, com o desenvolvimento das ações de governo:

Quando as federações foram geradas, o gasto público e os impostos eram muito baixos e os governos nacionais eram responsáveis principalmente pela defesa e por muito poucas atividades nacionais. Nesse mundo, a atribuição de gastos e a responsabilidade fiscal eram simples. Esse mundo não existe mais. As responsabilidades dos governos modernos são muito maiores; são menos fáceis de diferenciar entre os níveis de governo; e são frequentemente mudadas. As repercussões transfronteiras (especialmente as externalidades negativas que são mais difíceis de ignorar) se tornaram comuns. Novas situações, que requerem intervenções diferentes das do passado, se tornaram frequentes. Novas decisões dos governos são geradas por novas tecnologias e os acordos existentes são frequentemente incapazes para lidar com elas. A conclusão deve ser que em um mundo que muda rapidamente, um mundo que produz continuamente novas situações, é difícil ou impossível gerar acordos legais permanentes entre os níveis de governo, acordos que sejam ótimos e que possam resistir ao teste do tempo. Tanto a criação de alguns processos que modificam continuamente os acordos entre os níveis de governo; ou alternativamente, a opção de um estado unitário, com alguma descentralização administrativa, especialmente orientada às grandes cidades, deve substituir as estruturas federais existentes. A fragmentação de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo aumenta a dificuldade de responder às mudanças que um mundo dinâmico acarreta.¹⁶

Vale continuar descrevendo as informações rechaçadas por Tanzi sobre a escolha por um país federal:

Nenhum país originalmente escolhe ser “unitário” ou “federal” baseando-se em uma cuidadosa avaliação de custo-benefício do que escolhe. As “federações” de hoje em dia, incluindo a Argentina, o Brasil, o México, os Estados Unidos, a Índia, e algumas outras, tornaram-se “federações” por motivos históricos ou políticos, não econômicos. Quando esses países surgiram como entidades políticas (frequentemente após se tornarem independentes e após a agregação de vários territórios em uma única entidade política), eles promulgaram constituições que estabeleciam regras para guiar suas “finanças multiníveis”. Alguma descentralização era inevitável por causa do tamanho dos

¹⁶ TANZI, Vito. Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica. p. 64. Disponível em: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Tanzi-portugue%CC%81s_Layout-1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.

territórios e das dificuldades de comunicação que existiam naquela época. Teria sido pouco realista ter muitas decisões tomadas por um governo central em uma época em que comunicar-se requeria meses. Desde o começo esta realidade proporcionou alguma independência administrativa de fato para as regiões mais distantes. Por exemplo, na China, que era um país unitário, isso levou ao ditado popular que diz que “as montanhas são altas e o imperador está muito longe”. Isso implicava que os mandarins, que representavam o imperador nas províncias, tinham significativa amplitude administrativa em suas operações cotidianas nas províncias.¹⁷

Partindo da premissa de que a opção por um país federal não precede de um debate exaustivo sobre sua viabilidade financeira, pode-se afirmar que um estudo ainda incipiente sobre federalismo se contradiz com a sua relevância no contexto constitucional e pragmático. Não é possível banir ou enxugar o debate sobre a matéria, uma vez que vem ocupando, cada vez mais, papel de destaque na atual conjuntura política, econômica, financeira e social do Brasil. A atividade financeira do Estado é pauta que, de certa forma, guarda alguma sintonia com todas as questões públicas debatidas, principalmente quando se questiona de onde vem ou de onde virão os recursos para fazer frente as despesas públicas.

De forma reiterada vimos afirmando que a atividade financeira do Estado se constitui em uma questão central na discussão mesma do próprio Estado. Intimamente vinculado a isto a questão do conteúdo desta atividade, pode ser, por um lado, considerada como uma parte da atividade econômica global, e por outro, em sua especificidade para a realização dos gastos públicos e obtenção dos meios indispensáveis a seu financiamento, é uma atividade substancialmente política. Evidentemente que seus fins, em certa medida, são aqueles delineados em um modelo de Estado definido na Constituição.¹⁸

Este estudo, por respeito ao debate e não como forma de esgotar o assunto, seguindo as linhas de Baracho¹⁹ e Conti,²⁰ defende o modelo de Estado

¹⁷ TANZI, Vito. Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica. p. 59. Disponível em: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Tanzi-portugue%CC%81s_Layout-1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.

¹⁸ CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. Constituição, atividade financeira do estado e federalismo. Direito e Justiça (URI), v.15, p.181-194, 2015. p.188.

¹⁹ BARACHO, José Alfredo. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46617/46351>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

²⁰ CONTI, José Maurício (org.). Federalismo fiscal. São Paulo: Manole, 2004.

Federal, pela justificativa de a descentralização, como característica de Estado e não de governo, assegurada por força constitucional e não por mera liberalidade e autoridade de um governo central, fomentar a democracia e a melhor distribuição de recursos num país de grande extensão territorial como o Brasil, por meio de um incentivo a uma participação popular nas decisões inerentes a políticas públicas locais, como este estudo pontua ademais.

Insta esclarecer dois pontos: 1) não há pretensão em associar o federalismo à efetivação da democracia, mas em destacar a promoção à democracia; 2) ainda que o Estado Federado se apresente como um modelo viável, são muitas as dúvidas sobre a melhor forma de implantação. Nesse sentido, o estudo sobre o tema permeia a importância de adaptações necessárias para acompanhar a dinâmica do tempo sem tirar a harmonia que deve pairar entre os entes federados.

[...] A democracia exige íntima conformidade entre vontade geral expressa na ordem jurídica e a vontade dos indivíduos sujeitos a esta ordem; eis por que a ordem jurídica é criada conforme ao princípio majoritário pelos mesmos indivíduos que são por ela ligados. A conformidade da ordem com a vontade da maioria é a meta da organização democrática.²¹

“Falar do federalismo, significa realmente colocar a complexa questão das relações entre as diversas esferas do poder”²². Quanto ao sistema federalista, Baracho afirma que há uma linha tênue entre federalismo e federação:

Tem-se distinguido federalismo e federação, apesar de certa parte da doutrina entender que essa distinção constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno. O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se as idéias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases

²¹ KELSEN, Hans. Formas de organização estatal: centralização e descentralização. Revista de Direito Administrativo, FGV Rio de Janeiro, v. 4, p. 48. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10275>. Acesso em: 08 jul. 2018.

²² FEITOSA, Raymundo Juliano R. Federalismo: uma aproximação teoria e empírica. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito n. 9. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999. p. 239.

constitucionais rigorosas. Vincula-se, também, o federalismo ao pluralismo, bem como à idéia de descentralização.²³

Nesse sentido, o termo federalismo é compreendido como um fenômeno teórico, carregado de valores, ideologias e aspirações sobre um sistema passível de atender a diversidade dos seus membros, por intermédio de uma unidade capaz de representar todos.

Federalismo e federação possuem significados distintos, embora advenham da mesma raiz etimológica – foedus, ou pacto, aliança –, visto que, enquanto o primeiro se refere a uma doutrina, uma teoria, uma visão de mundo, a federação consiste numa das formas de concretização da teoria desenvolvida no federalismo.²⁴

Enquanto o federalismo paira nas ideias, a federação tende a colocar em prática, por meio da descentralização de poderes a membros que se associam para formar uma unidade soberana, mas com garantias asseguradas por uma Constituição rígida, dentre as quais a separação dos poderes e as autonomias política, administrativa e financeira.

De acordo com Baracho, “a doutrina mostra que não existe definição universal do federalismo, tendo em vista a diversidade das propostas federativas”.²⁵ Ainda informa que, “para muitos, trata-se de uma maneira de descentralização do poder, propiciando maior aproximação entre a autoridade política e os cidadãos”.²⁶ A descentralização do poder é assente no Estado Federal, mas com garantia constitucional; ao contrário, no Estado Unitário ela advém da discricionariedade do governo central.

²³ BARACHO, José. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. p. 154. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46617/46351>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

²⁴ CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano: competências constitucionais versus recursos financeiros. In: CIARLINI, Alvaro Luis; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (org.). Pacto federativo. Brasília: IDP, 2014. p. 37.

²⁵ BARACHO, José. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. p. 153. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46617/46351>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

²⁶ Idem, ibidem.

Neste mesmo sentido, discorre Feitosa:

Uma das maiores dificuldades que encontramos ao abordar o estudo de uma estrutura federal determinada é a inexistência de um padrão, modelo, ou standard de federalismo. Daí que seria melhor falar de federalismos, o que tampouco resolve os problemas porém pelo menos já nos adianta que cada modelo reflete, sobre tudo, sua própria experiência histórica e os limites e políticas conjuntas que estabelecem seu marco institucional.²⁷

Na definição do então presidente da Confederação Nacional dos Municípios, Ziulkoski, federalismo é:

O acordo constitucional, administrativo e político firmado entre os Entes da Federação que determina o respeito à autonomia dos mesmos e delimita os campos de atuação, estabelecendo: prerrogativas, recursos e responsabilidades para o cumprimento das funções de Estado.²⁸

Segundo Araújo e Leite:

[...] o federalismo representa uma ideia de união de partes diversas. Partes que são diferentes, mas que têm algo substancialmente em comum para permitir uma união entre elas. Ocorre que, se há multiplicidade de entes, é porque há, por certo, divisão de tarefas entre esses entes.²⁹

Ciente de que essa distinção entre federalismo e federação, de fato, constitui dois aspectos distintos do mesmo objeto de estudo, sendo o primeiro o pressuposto de existência do segundo, este trabalho, sem desconsiderar a diferenciação posta por Baracho, entende que o sistema federativo brasileiro normatizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim interpretado como uma concepção de relacionamento político que envolve, entre outras premissas, a forma de Estado e os graus de autonomias política,

²⁷ FEITOSA, Raymundo Juliano R. Marco político, Institucional e Econômico da Configuração do Federalismo Fiscal na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/31153>. Acesso em: 02 de jan. de 2017. Acesso em: 13 de junho de 2018. p. 12

²⁸ ZIULKOSKI, Paulo. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2012. p.11.

²⁹ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 52, n. 207, jul.-set. 2015. p. 294-295.

administrativa e fiscal de cada ente federado, é um objeto extremamente importante de ser debatido, pela extensão de discussões suscitadas sobre as consequências de sua materialização.

Longe de cessarem as divergências doutrinárias sobre o tema, não há unanimidade quanto à estrutura de um Estado Federal. Para estudiosos do tema, um Estado Federal possui características básicas, sem as quais não é possível defender sua estrutura.

Velloso defende as seguintes características básicas:

- a) repartição constitucional de competências;
- b) autonomia estadual, compreendendo a auto-organização, o autogoverno e a autoadministração;
- c) participação do Estado-membro na organização e na formação da vontade da Federação;
- d) discriminação constitucional das rendas tributárias, com a repartição da competência tributária e a distribuição da receita tributária.³⁰

Quanto às características básicas do Estado Federal, Conti apresenta divergência. Para ele, as características principais são:

- a) ao menos duas esferas de governo;
- b) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política; administrativa e financeira;
- c) organização do Estado expressa em uma Constituição;
- d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas;
- e) participação de competências entre as unidades descentralizadas;
- f) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional;
- g) indissolubilidade.³¹

Para Temer, “os pressupostos básicos da caracterização do Estado Federal é a rigidez constitucional e a existência de um órgão constitucional responsável pelo controle da constitucionalidade das leis”.³²

³⁰ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Temas de direito público. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 26.

³¹ CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. Federalismo fiscal: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 17.

São diversos os entendimentos sobre os predicados que fundamentam o Estado Federal. Entretanto, os autores supradestacados não expuseram a linha de argumentação de suas opções. Foge do ponto central deste trabalho a intenção em anuir com uma dessas posições, uma vez que demandaria uma análise do tema de forma detida. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, que é o que interessa a esse estudo, unificam-se as seguintes características: três esferas de governo; organização do Estado expressa na Constituição; autonomia relativa das entidades descentralizadas, compreendendo a política, administrativa e a financeira; repartição de competências entre as unidades descentralizadas; discriminação constitucional das rendas tributárias; repartição de receitas para tentar minimizar os desequilíbrios regionais; órgão jurisdicional responsável pela interpretação da constituição; e indissolubilidade.

Muitos autores falam de uma certa “crise” do federalismo, afirmando que, atualmente, muitos Estados que adotam a estrutura federal acabam, na prática, funcionando como verdadeiros Estados unitários ou Estados constitucionalmente descentralizados. Afirmam ainda que, ao contrário, muitos Estados organizados como unitários acabam funcionando como Estados Federais, uma vez que a autonomia concebida aos entes locais é muito grande (como Espanha). Parece, porém, que não existem, como anteriormente assinalado, critérios realmente objetivos para se definir Estado Federal. Dessa forma, ainda que o Estado se diga Federal, sua estrutura constitucional e – principalmente – a prática de suas instituições político-administrativas podem fazer com que, na verdade, ele se comporte como um Estado unitário e vice-versa.³³

Nessas circunstâncias, é possível afirmar, conforme assenta Carraza, que as características para definição de um Estado Federal possuem graus de variabilidade, conforme o precisar e sentir de cada povo.³⁴ “[...] são diversos os

³² TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 16.

³³ PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Federalismo, tipos de estado e conceito de estado federal. In: CONTI, José Maurício; PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 11.

³⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. ICMS. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 128.

arranjos possíveis para adesão ao Estado Federal, tendo em vista que a Federação se amolda às necessidades e aos sentimentos de cada povo”.³⁵

Essa variabilidade pode ser constatada no plano pragmático. Conforme a prática federalista, a doutrina pode classificar esse tipo de Estado: quanto à formação – refere-se ao modo como se originou, podendo ser considerado como federalismo por agregação (por exemplo, Estados Unidos da América) ou por segregação (a exemplo do Brasil); quanto à forma de organização – o Estado pode ser dualista, quando o elemento principal é a repartição horizontal de competências, ou pode ser cooperativo, quando há a repartição vertical de competências, sobretudo quanto às chamadas competências concorrentes e comuns e à repartição de receitas; em relação ao equilíbrio – consiste no tipo de tratamento dispensado pelo ente central aos entes periféricos.³⁶

Dadas as classificações já apresentadas, vale acentuar:

Pode-se dizer que o federalismo dual ou dualista corresponde ao tipo original de federalismo, que se caracteriza pela existência de duas esferas de poder nitidamente distintas, com atribuições e competências próprias, ou seja, há uma repartição horizontal de competências, geralmente acompanhada por uma previsão de tributos próprios. Não existe nenhuma preocupação constitucional com a coordenação ou harmonização das atividades exercidas por cada uma delas. Esse é o tipo clássico de federalismo, mais característico das federações formadas por agregação.³⁷

Quanto ao federalismo, pontua Ramos que “a meta do federalismo é atingir uma situação em que exista equilíbrio de população, riqueza, território e poder entre os diversos entes autônomos”.³⁸

A regra geral, todavia, é a existência de desequilíbrios entre as diversas regiões do país, notadamente quando possui grande território. Nessa situação, se o tratamento dado pela Constituição a cada uma das entidades for absolutamente igualitário,

³⁵ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 25.

³⁶ Idem, *ibidem*.

³⁷ PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Federalismo, tipos de estado e conceito de estado federal. In: CONTI, José Maurício; PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p 8-9.

³⁸ RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 53.

certamente não será possível atingir um estado de equilíbrio, uma vez que as diferenças regionais tenderão a aumentar progressivamente. Em outras palavras, um federalismo ideal (que pode ser denominado simétrico) pode não conduzir a bons resultados. Ao contrário, o tratamento diferenciado de cada unidade autônoma, respeitando as necessidades e particularidades de cada uma, poderá gerar um desenvolvimento global do país. Aplica-se, aqui, o conceito antigo de isonomia – tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.³⁹

A efetivação de um federalismo de equilíbrio, ou seja, tratamento igualitário a todos os entes, desprezando as suas peculiaridades, não encontra guarida em facilidades.

A aplicação concreta dessa ideia, porém, apresenta-se eivada de muitas dificuldades, principalmente em países com graves desequilíbrios regionais e má distribuição de renda, como é o caso de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. É que a carência de recursos e a necessidade de intervenção estatal se mostram tão grandes que se torna difícil o estabelecimento de critérios justos e objetivos para aplicação da isonomia. Como favorecer uma região em detrimento de outra? A resposta a essa pergunta parece depender de uma nova concepção de federalismo, que permita manter a autonomia dos entes locais, ao mesmo tempo em que apresente flexibilidade suficiente para permitir a realização de planos, programas e projetos conjuntos entre as diversas esferas, sob a coordenação do poder central.⁴⁰

Ferreira inclui nas dificuldades supra a intromissão da União na autonomia dos entes subnacionais, nomeando-a de federalismo de integração:

Se, em nome da cooperação – ou para alcançar maior eficiência na captação e alocação de recursos, a União passa a intervir demasiadamente na autonomia dos Estados-membros, o Estado Federal pode transformar-se em verdadeiro Estado unitário

³⁹ PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal. In: CONTI, José Maurício; PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 10.

⁴⁰ PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. In: CONTI, José Maurício; PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 10.

descentralizado constitucionalmente, ou seja, paradoxalmente, pode haver a destruição da própria Federação.⁴¹

Quanto ao federalismo cooperativo, Ramos acrescenta:

Ao contrário do federalismo dualista, que praticamente considera antagonistas os dois níveis de governo, competindo pelo poder, o federalismo cooperativo enfatiza a necessidade de os Estados trabalharem harmonicamente em conjunto com o governo central para resolver os problemas do país.⁴² Estão presentes as noções de união, aliança, cooperação e solidariedade e são frequentes as concessões de ajudas federais aos Estados-membros.⁴³ No Brasil, a Constituição Federal prevê diversos mecanismos de cooperação, como o estabelecimento de órgãos regionais de desenvolvimento, os repasse obrigatórios de receitas tributárias (federais para Estados-membros e Municípios, e estaduais para Municípios), a concessão de subsídios e incentivos fiscais e outros.⁴⁴

O sistema federalista brasileiro torna-se ainda mais complexo pela forma de inserção no texto constitucional e na regulamentação infraconstitucional. “Tratando-se de preceito básico, tem mesmo reflexos em toda estruturação de poder do Estado Brasileiro, com repercussão na extensiva temática constitucionalizada em 1988”.⁴⁵ Previsto constitucionalmente como cláusula pétrea, requer-se cautela no anseio por modificações:

Inserida como cláusula dotada de imodificabilidade ou cláusula pétrea, muitas das modificações que se pretendem normalmente alterarão o esquema e a estrutura federativa. A colocação na Constituição Brasileira de 1988, no § 42, inciso I, art. 60, de que não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda

⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Cursos de direito constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 45.

⁴² CALVI, James, 2000, p. 141 apud PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. In: CONTI, José Maurício; PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 10.

⁴³ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 49.

⁴⁴ Idem, *ibidem*.

⁴⁵ BARACHO, José. *A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988*. p. 163. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46617/46351>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

tendente a abolir a forma federativa de Estado, pode gerar diversas perplexidades jurídicas e constitucionais.⁴⁶

Tanzi apresenta ponderações entre a rigidez do texto constitucional e a dinâmica das relações econômicas, tecnológicas e sociais:

Uma vez promulgadas, as constituições continuam guiando os acordos políticos e institucionais e restringem as políticas, porque as constituições não são fáceis de mudar, com exceção das margens, por emendas ocasionais ou por governos que se tornaram autoritários e que, assim, sentem que não estão limitados por regras constitucionais. Por causa disso, e apesar dos benefícios ou dos custos que a escolha inicial possa impor no longo prazo sobre um país em um mundo instável, os países federais continuam sendo “federais”. No entanto, em muitos casos, por causa de constantes mudanças econômicas, tecnológicas e sociais, os acordos iniciais podem criar estresse e tensões quase tectônicas entre os níveis de governo, assim como também dificuldades para os cidadãos. Frequentemente, eles contribuem para desequilíbrios fiscais horizontais e verticais, como agora existem em várias federações e especialmente nos países latino-americanos. Esses desequilíbrios fiscais acarretam altos custos econômicos como vários economistas têm assinalado.⁴⁷

Quanto à dinâmica do desenvolvimento do Estado, merece destaque a menção de Campos e Feitosa:

[...] a própria dinâmica do desenvolvimento do Estado – a distribuição da força entre os diversos Estados– membros – põe em constantes confrontações as relações entre as distintas partes da Federação, o que obriga a acomodações e arranjos institucionais que, em consequência, demandam mudanças significativas.⁴⁸

Qualquer modificação no sistema federativo brasileiro de 1988, em prol de um equilíbrio entre os entes federativos, atrela-se à interpretação do alcance

⁴⁶ BARACHO, José. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. p. 163. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46617/46351>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

⁴⁷ TANZI, Vito. Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica. p. 59. Disponível em: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Tanzi-portugue%CC%81s_Layout-1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.

⁴⁸ CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. Constituição, atividade financeira do estado e federalismo. *Direito e Justiça (URI)*, v.15, p.181-194, 2015. p.187.

da proibição constitucional de sua reformulação. Nesse sentido, a importância normativa torna-se preponderante à discussão fiscal.

Quando a sociedade não está mais estática, mas está exposta a mudanças dinâmicas e significativas, é provável que ocorram dificuldades com os rígidos acordos existentes. Um sistema federal seria capaz de ajustar-se e adaptar-se a uma expansão do papel econômico do estado, ou a outras mudanças sociais e tecnológicas. Inevitavelmente, tais expansões requerem um esclarecimento sobre como esse nível de governo será responsável pelas novas atividades públicas ou pelas novas decisões sociais. Existiria uma necessidade de esclarecimento em pelo menos três áreas: a) a atribuição de poder político entre os diferentes níveis de governo, em relação às novas responsabilidades. Em outras palavras, quem vai tomar as decisões?; b) a atribuição de ferramentas fiscais complementares necessárias para lidar com as novas funções do governo (impostos, gasto, dívida pública); e c) o aumento da importância no mundo moderno da atribuição de responsabilidade para tomar decisões normativas, para reduzir os conflitos normativos e a concorrência. Por exemplo, qual nível de governo terá o poder de regulamentar as ações ou os comportamentos em particular de indivíduos e empresas em áreas tão diversas como meio ambiente, mercado financeiro, grandes investimentos, padrões de segurança, imigração, exploração de recursos naturais, regulamentações da construção civil; ou até mesmo em acordos e atividades sociais tais como casamento igualitário, aborto, direitos dos homossexuais, direitos das minorias e da mulher e assim por diante. A concorrência normativa pode se tornar tão importante quanto ou até mesmo mais importante que a concorrência fiscal.⁴⁹

Com essa limitação ao poder de reformar a Constituição de 1988 para abolir o sistema federativo brasileiro, as alterações não podem ultrapassar os preceitos constitucionais de sua existência.

As justificações do federalismo dependem de diversas formas de compreensão de sua temática, desde que ele preserve a diversidade e a individualidade, facilite a proteção das minorias, proteja a liberdade, encoraje a democracia, devendo ser um sistema de governo eficiente.⁵⁰

⁴⁹ TANZI, Vito. Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica. p. 63. Disponível em: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Tanzi-portugue%CC%81s_Layout-1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.

⁵⁰ BARACHO, José. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. p. 163. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46617/46351>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

Se no Brasil pairam dúvidas quanto à melhor forma de executar o sistema federalista, tendo em vista a coexistência de três esferas de governo, o aprimoramento da técnica de provisão de recursos para corresponder às competências de cada ente federado é um dos grandes dilemas da atualidade, pois não pode contrariar os ditames fundamentais de sua existência.

A distribuição dos recursos na Federação tem importância fundamental, e é sobre esse tópico que se concentram os estudos de federalismo fiscal. O sistema tributário, por exemplo, deve ser justo não apenas sob o ponto de vista da relação fisco-contribuinte, de modo que se transforma em recursos do particular para o poder público de maneira adequada. Também deve ser justo do ponto de vista da distribuição dos recursos entre os membros da Federação, o que refletirá, em última análise, no contribuinte, beneficiário último desses recursos. Não seria exagero dizer que a distribuição dos recursos na Federação é o ponto de mais difícil ajuste entre as diversas questões que envolvem o federalismo. Não se pode esquecer que o Estado Federal pressupõe autonomia financeira para seus membros. Essa se faz com a garantia de recursos necessários para que cada unidade possa cumprir suas funções. Como fazer isso é um dos grandes problemas do federalismo fiscal.⁵¹

Como verá adiante, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao distribuir obrigações entre os entes federados (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), estabelece competências tributárias e define um sistema de repartição vertical de receitas para a efetivação destas.

A provisão de receitas públicas de cada ente federado deve, assim, ser satisfatória às competências políticas, administrativas e sociais catalogadas no texto constitucional e em normas reguladoras.

O federalismo fiscal compreende uma ideia de organização constitucional dos recursos públicos. A estabilidade entre as receitas (provenientes da atividade tributária própria e recebidas dos demais entes, com base em critérios objetivos) e as despesas com as competências, delineadas no

⁵¹ CONTI, José Maurício (org.); PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas Porfírio; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira Gonçalves; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004.

texto constitucional e em normas regulamentadoras, determina as autonomias política, administrativa e financeira dos entes. “Não se pode cogitar da estruturação institucional de um federalismo fiscal sem a noção de equilíbrio fiscal, sob pena de existirem tarefas constitucionais que não seriam cumpridas por ausência de recursos públicos”.⁵²

O federalismo fiscal é certamente um dos reflexos mais importantes na constituição de um Estado Federal. Poderia ser compreendido como a maneira de discriminação das bases da tributação e da distribuição das rendas geradas pela arrecadação dos tributos nos distintos entes federados.⁵³

Procura-se, por meio deste estudo, discutir as questões inerentes aos desdobramentos do sistema federativo fiscal nos Municípios brasileiros, tendo em vista a importância das relações intergovernamentais, já que por meio delas as políticas públicas são delineadas e executadas em âmbito local.

O sistema federativo fiscal brasileiro surge como um modo de efetivação dos direitos sociais, diverso do unitarismo. Para a realização desses direitos, conforme previsão constitucional e legal, faz-se imprescindível cooperação fiscal entre os entes federados, em prol de uma sustentabilidade.

O federalismo fiscal, compreendido como um modelo de organização do Estado Federal, promotor da unidade na diversidade, não coaduna com um Estado Social fragilizado pelas desigualdades de fontes de arrecadações. Entretanto, nem sempre os entes federados encontram facilidade na obtenção de recursos, por meio de suas competências e capacidades tributárias.

Nesse sentido, Silva compreende ser o sistema de repartição de receitas entre os entes um traço fundamental do federalismo fiscal cooperativo.⁵⁴ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta disposições

⁵² PAULO, Caliendo. XV Marcha: um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2012. p. 143.

⁵³ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

⁵⁴ SILVA, José Afonso. Fundamentos do direito tributário e tributos municipais. José Bushatsky, 1978. p. 57.

condizentes com o federalismo fiscal cooperativo, a saber: normas sobre distribuição concorrente de competências e sistema de transferências vertical de receitas da União para os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios e dos Estados-membros para os seus respectivos entes municipais.

Este trabalho, ao adotar como marco teórico o sistema federativo cooperativo fiscal, por compreender que esse modelo é capaz de estreitar as relações institucionais entre os entes, portanto melhorar a prestação dos serviços públicos, parte da premissa da necessidade de um aperfeiçoamento de normas e do modo que disciplinam o vigente sistema no Brasil.

O objetivo singelo desta discussão inicial é fazer uma síntese de conceitos básicos inerentes ao sistema federalista. Quanto aos desequilíbrios apontados sobre o federalismo fiscal cooperativo brasileiro, nos Capítulos 2 e 3 serão destacadas algumas dificuldades relativas aos entes municipais, com ênfase para o Município de São José da Laje, no Estado de Alagoas.

Considerando a necessidade de enfatizar a importância social dos Municípios, o subtítulo a seguir destaca preliminarmente os entes na federação.

1.2 Os Municípios como entes federados

A Constituição de 1988, já em seu art. 1º, com reforço no art. 18, elevou os Municípios, assim como já considerados os Estados e o Distrito Federal, à categoria de membros integrantes da Federação; ao conceder esse lugar de destaque aos Municípios, conferiu-lhes competências para legislar e arrecadar tributos próprios, bem como orçar, gerenciar, aplicar e fiscalizar seus recursos.

Prevendo que o modelo idealizado de distribuição de competências e de arrecadação de tributos próprios poderia não ser suficiente para a consecução de suas finalidades públicas, a Constituição de 1988, incorporando o cooperativismo fiscal, foi além: definiu fontes de arrecadações municipais advindas das atividades tributárias da União e do correspondente Estado.

Ao elevar os Municípios ao papel de ente federado, creditando um encaminhamento democrático do Estado Federal na descentralização constitucionalizada, o panorama constitucional vigente legitimou a predisposição municipalista do Brasil. Ramos sintetiza o reconhecimento nas Constituições brasileiras da importância municipal:

O Município conferiu à Federação brasileira uma expressividade tamanha ao ponto de se consagrar como ente federativo em par de igualdade com o Estado e a União. Isso não foi por acaso, e tampouco representou total inovação da Constituição de 1988 no plano sociopolítico, mas juridicamente resultou numa Federação, pode-se dizer, *sui generis*, visto que tripartite, e não bipartite, tal como as demais existentes no mundo. A importância da edilidade foi evidenciada ao longo da história do Brasil, por meio do reconhecimento em todas as Constituições, ganhando força com o movimento municipalista, que exerceu grande influência no processo de elaboração das normas constitucionais. Organizada mediante associação de prefeitos em todo o território nacional, a municipalidade ganha força pela sua configuração política.⁵⁵

Entretanto, a equiparação dos Municípios como entes federados, em três décadas da promulgação da Constituição de 1988, ainda é objeto de discussão. Estudiosos esbanjam posições diversas a essa equiparação; uns defendem que o texto constitucional vigente não elevou os Municípios à condição de ente federado. Para isso, entre outras teses a seguir expostas, sustentam que o art. 1º, em seu caput, apresenta a expressão “união” como sinônimo de mera junção, a saber:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa;

V – o pluralismo político.

⁵⁵ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 55.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.⁵⁶

Também defendem que a formulação do sistema federativo na Constituição de 1988, por não preceder de um debate maduro, exaustivo sobre o binômio competências constitucionais e suficiente provisão de recursos para empoderamento financeiro, não foi capaz de reconhecer os Municípios na Federação como entes autônomos.

Ora, não se pode olvidar que o constituinte, valendo-se da previsão constitucional das autonomias política, administrativa e financeira, igualou os Municípios à figura da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal. A expressão “união”, conforme descrita no caput do art. 1º transcrito, se apresenta ladeada das palavras Estados, Municípios e Distrito Federal. Sendo a República Federativa indissociável desses três entes, não há motivo para aprovação das teorias que descartam os entes municipais como integrantes da federação, o que existe é a união de unidades diversas em prol de um fim comum. Agrupam-se, objetivando a execução do seu fim público, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Assim, quando se transporta o discurso do federalismo para a formação do Estado, compreende-se que há pessoas jurídicas de direito público (Estados-membros) que se unirão, enquanto partes, para formar um todo. Daí se falar que de uma união surge uma União. Em outras palavras, a união (como junção de partes) gera a criação de uma nova pessoa jurídica, a União Federal.⁵⁷

A posição dos Municípios como entes federados é mais do que pacífica na Constituição de 1988. Tanto é assim que o art. 18 da Carta Magna reafirma o mandamento do art. 1º:

⁵⁶ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

⁵⁷ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 52, n. 207, jul.-set. 2015. p. 291.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.⁵⁸

Nota-se que a Federação Brasileira, com sua estrutura trina, manteve a unicidade da soberania perante as relações internacionais, ao mesmo tempo em que possibilita a preservação da diversidade, diante do relacionamento entre as três esferas de entes federados. Além de definir os Municípios como entes federados, a Constituição de 1988 formalizou a autonomia de todos os entes, sem alusão a qualquer exceção. Silva, um crítico da inclusão dos Municípios como entes federativos, reconhece esse feito constitucional como mero dispositivo constitucional sem força executória:

A Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os consideram componentes da estrutura federativa. Realmente, assim o diz em dois momentos. No art. 1º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. No art. 18 estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma

⁵⁸ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados.⁵⁹

Embora reconheça que os Municípios foram elevados à categoria de entes federados, por força de mandamento constitucional, o autor supramencionado concebe críticas a esse feito por duas razões: 1) os Municípios não dispõem de autonomia financeira e administrativa; 2) a Constituição de 1988 não concebeu tratamento municipal igualitário ao dos Estados-membros e União.

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e os Estados Federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela realmente três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia. E os Municípios transformaram-se mesmo em entidades federadas? A Constituição não diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural) referindo-se apenas aos Estados e ao Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios.⁶⁰

Ainda que o constituinte tenha deixado clara a sua posição pela inclusão dos Municípios como entes federados, como se depreende da leitura dos arts. 1º e 18 da Carta Magna, Silva enfatiza que a Constituição de 1988, em outras passagens, põe em dúvida o reconhecimento, de fato, dos Municípios como entes federados. Existem outros autores que, por motivos diversos a esse exposto, rechaçam esse mandamento constitucional. A crítica a seguir transcrita

⁵⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 619.

⁶⁰ Ibidem, p. 620.

correlaciona a representação dos Municípios no Senado Federal à categoria de entes federados:

Os Municípios não influem nem muito menos decidem no Estado Federal. Dito de outro modo, não participa da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (casa dos Estados), nem na Câmara dos Deputados (casa do povo). Como se isso não bastasse, a autonomia não é uma cláusula pétrea. O Congresso Nacional no exercício de seu poder constituinte derivado, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir ou, mesmo, a eliminar a autonomia dos Municípios.⁶¹

A seguir, argumentos contrários a elevação dos Municípios a categoria de entes federados:

Tem-se dito e escrito, aqui quanto alhures, que o Município brasileiro é ente federativo, é entidade federada, tal o relevo e a ênfase que se lhe emprestam e comunicam por boa parte da doutrina nacional, após a Carta de 1946, sobretudo. Não nos é, porém, apropriável esse entendimento. Inegavelmente, a teoria do federalismo não pressupõe o Município como entidade federada. Os únicos entes federativos são o Estado Federal e os Estados-membros ou federados. A Federação, destarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja característica se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possui os Estados federados, não podem propor emenda à Constituição Federal (art. 60, CR), como o podem os Estados, nem possui Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis e atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos vereadores. Esse quórum não é exigido na Carta Magna para os entes federativos (União e Estados). Sem Estados-membros, não há se falar em Federação. Sem os Municípios, não se pode afirmar o mesmo, evidentemente.⁶²

Rebatendo as posições contrárias ao reconhecimento dos Municípios como entes federados, seguem argumentos esclarecedores da posição e importância dos Municípios no sistema federativo brasileiro.

⁶¹ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁶² CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 57-58.

No Estado Federal, que é o que nos interessa, a organização política era dual, abrangendo unicamente a União (detentora da Soberania) e os Estados-membros ou Províncias (com autonomia política, além da administrativa e financeira). Agora, a nossa Federação compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, que também são entidades estatais, com autonomia política reconhecida pela Constituição da República (art.18), embora em menor grau que a dos Estados-membros (art. 25). Essa outorga constitucional de autonomia política aos Municípios é uma peculiaridade da Federação brasileira, como já assinalamos em estudos anteriores. Assim, integra a organização política da nossa Federação um Estado-membro anômalo, que é o Distrito Federal, onde se localiza a Capital da União: Brasília (art. 18 e § 1º). Na nossa Federação, portanto, as entidades estatais, ou seja, entidades com autonomia política (além da administrativa e financeira), são unicamente a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal [...].⁶³

O Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal. À semelhança dos Estados-Membros, o Município brasileiro é dotado de autonomia, a qual, para que seja efetiva, pressupõe ao menos um governo próprio e a titularidades de competências privativas. Nos arts. 29 e 30 a Constituição Federal assegura os elementos indispensáveis à configuração da autonomia municipal.⁶⁴

Efetivamente, ressalta-se que, ao configurar no plano da Federação brasileira, com todas as peculiaridades que o circunscrevem, o Município brasileiro posiciona-se em patamares ímpares aos demais Municípios de todas as outras Federações do mundo. Mas, seu realce, no concerto da Federação, não lhe outorga, em nosso ordenamento constitucional, a peça de ente federativo, como equivocadamente se sustenta alhures, apaixonadamente.⁶⁵

O Município, no Direito Constitucional em vigor, é entidade política, de existência prevista como necessária, com autonomia e competência mínima rigidamente estabelecida. A Constituição Federal provê o Município como entidade federativa (art. 1º), lhe confere competência (art. 30) e lhe discrimina rendas (art. 156). Encerra-se, com isso, a polêmica doutrinária sobre a natureza do Município, que alguns entendiam não ser entidade federativa por ter sido omitido no texto do art. 1º da EC n. 1/69.⁶⁶

⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁶⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 310.

⁶⁵ CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal positivo. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 38-41.

⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 53.

Para Ramos, não existem coerências históricas e sociopolíticas na desconsideração da importância dos entes municipais e na tentativa de retirá-lhes competências:

Ignorar a importância do ente municipal e retirar-lhe as competências é tentar resolver um problema transformando-o em algo muito maior, qual seja: a inviabilidade do Estado Social. Defende-se, assim, que o ente municipal pode se transformar em um dos principais atores na promoção dos fins do Estado, por sua própria organização e proximidade com o cidadão. Por isso, a revisão da posição dos demais entes federados em relação ao Município é tarefa urgente para corrigir falhas na promoção do bem-estar social preconizado constitucionalmente. A melhoria das condições da população municipal, advinda sobretudo da prestação de serviços públicos capazes de promover o bem-estar social, o desenvolvimento e o pleno emprego, somente será alcançada quando o ente de terceiro grau atingir a tão almejada autonomia financeira. Portanto, enquanto o Município permanecer dependente de barganhas políticas, para que transferências constitucionais sejam efetivadas, os direitos sociais de sua responsabilidade não passarão de meras promessas.⁶⁷

Nessa perspectiva, o governo local ganha predominância no atendimento das tarefas estatais, pois está intimamente ligado aos anseios democráticos de participação da população diretamente interessada na coisa pública.⁶⁸

O fato de os Municípios não possuírem atributos inerentes à União e aos Estados-membros, a exemplo de representação formal no Senado Federal, nem Poder Judiciário próprio, nem suas leis serem objeto de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal – STF, não lhes retira a condição de ente federado, pois, se assim quisesse, o constituinte de 1988 não os teria elevado à categoria de entes federados, dotados de autonomia, ainda que formal.

Quando o constituinte tratou os entes municipais distintamente dos Estados-membros em relação à representação no Congresso Nacional, tornou-se diferenciado quanto à representação no Congresso nacional, tornou-se diferenciado quanto à regulamentação nas decisões federais. Uma das explicações para essa exclusão poderia ser a dificuldade de uma representação municipal para milhares de Municípios – que aumentaram de

⁶⁷ RAMOS, Maria. Crise Financeira do Município e o Federalismo Fiscal Cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 205-206.

⁶⁸ Ibidem, p. 215.

forma expressiva, de 2.468, em 1957, para mais de 4 mil, em 1991.⁶⁹

Os argumentos posicionados contrários ao reconhecimento dos Municípios como entes federados são desprovidos de solidez. A Constituição de 1988 é clara, como já transcrito: os Municípios são entes federados, dotados formalmente de autonomia.

Dentre os argumentos contrários à constatação do ente municipal como ente federativo, chama atenção a correlação atribuída à ausência de representatividade no Senado federal. Em que pese teratológico condicionar o reconhecimento dos Municípios como entes federados à representação no Senado Federal, não há que contradizer que esse fato, em maior ou menor grau, fragiliza o sistema federativo brasileiro, não só pela ausência formal de representatividade na formação das decisões de âmbito nacional, mas também na forma pela qual ela se externa. Ramos, por exemplo, entende que a ausência de representatividade municipal no Congresso Nacional compõe a relação de fatores da crise federativa:

A ausência de representantes dos Municípios no Congresso Nacional impede uma análise de sua atuação na representação nacional, tendo em vista que as influências que exercem nas decisões do Parlamento são apenas políticas, deixando bastante obscuro esse aspecto. Essa inexpressividade da característica da estatalidade (Bercovici) dos entes subnacionais brasileiros é claramente um dos óbices ao aprimoramento da Federação, bem como um dos fatores da crise federativa.⁷⁰

Nesse diapasão, alega a autora que os Municípios vêm sendo representados no cenário federal por intermédio de instituições privadas, como a Confederação Nacional dos Municípios – CNM:

No contexto de crise federativa, as municipalidades buscam atuar no Congresso Nacional por meio das associações municipais e da Confederação Nacional dos Municípios, que representam as demandas dos milhares de prefeitos brasileiros diante dos deputados federais, senadores e do Presidente da República, a

⁶⁹ FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 304.

⁷⁰ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 209.

fim de ampliar competências e angariar recursos. Isso demonstra que ainda não se saiu de um modelo de dependência do Município em relação aos governos centrais e que a ausência de autonomia financeira impossibilita o pleno exercício das demais autonomias.⁷¹

Com esse mesmo entendimento de Ramos, caminha Miranda:

Dentre outros aspectos controvertidos da Federação brasileira de três níveis, registre-se a inexistência de representação institucionalizada dos Municípios na formação política e legislativa federal, que se constitui elemento característico da organização federal. Esta participação, em relação aos Estados, se dá por meio de órgãos federais com representação destes (senados ou conselhos federais, sendo o primeiro com titulares eleitos e os segundos com titulares delegados dos governos locais).⁷²

Na mesma linha, o então Presidente da Confederação Nacional dos Municípios, Ziulkoski, defende que a falta de representatividade pelo Senado Federal fragiliza a posição municipal na federação. Para que essa representatividade seja possível, sem a elevação de gastos públicos, levanta a hipótese de ser assegurado um senador para representar os Municípios, dentre os três reservados à representação de cada Estado-membro.

Precisamos que, além do reconhecimento de fato do ente federado, Município como tal, sejam estabelecidos constitucionalmente mecanismos ratificadores dessa condição, como, por exemplo, representação na Casa da Federação que é o Senado da República. Os senadores atualmente são eleitos para representar os interesses do Estado-membro. Quem representa e defende os interesses do ente Município? Nossa proposta consiste em que um dos senadores seja eleito juntamente com os prefeitos e vereadores e escolhido pelo povo para representar os Municípios do Estado-membro.⁷³

Entretanto, transcritas essas considerações, faz-se prudente ponderar o papel, de fato, exercido pelo Senado Federal brasileiro, pois há quem defenda

⁷¹ Ibidem, p. 214-215.

⁷² MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 149.

⁷³ ZIULKOSKI, Paulo Roberto; HERMANY, Ricardo; LEAL, Rogério Gesta; OLIVEIRA, Antonio Cândido de Oliveira; ROTONDO, Felipe; GARRIDO, Elena; CALIENDO, Paulo; BORBA, Everton; COSTA, Marli; BARBOSA, Selma. XV Marcha: um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios-CNM, 2012. p. 21.

não ser possível adjetivá-lo, pragmaticamente, como representante direto dos Estados-membros na construção da vontade nacional, uma vez que se comporta mais como revisor-moderador do que como editor de lei. Logo, se não cumpre a função formalmente outorgada pela Constituição de 1988, conforme preleciona seu art. 46, é incoerente conceber que a falta de representante municipal no Senado descaracteriza os Municípios no federalismo brasileiro.

Outra questão interessante é ser o Senado uma Casa essencialmente revisora daquilo que foi elaborado pela Câmara dos Deputados. Na verdade, quase todos os projetos de lei são iniciados na Câmara dos Deputados. Apenas os apresentados pelos próprios Senadores é que são iniciados no Senado, funcionando a Câmara, nesta hipótese, como uma Casa revisora. É justamente o que determina o art. 64 da Constituição de 1988: “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”. A isso, adicionem-se, claro, os projetos apresentados pelos próprios Deputados Federais. Indaga-se, então, qual seria a relação entre ser o Senado uma Casa essencialmente revisora e a sua função de defesa dos interesses dos Estados-membros?⁷⁴

É momento de repensar toda essa lamentação hipotética de não reconhecer doutrinariamente os Municípios como entes federados, por falta de representatividade no Senado Federal. Do mesmo modo, é momento de ampliar os horizontes das discussões e considerar que o aprimoramento do federalismo supera a reivindicação de mera representação formal dos Municípios no Senado Federal.

Portanto, possui juridicidade o pleito da Confederação Nacional dos Municípios que pretende inserir na estrutura do Senado Federal brasileiro representante do poder local. Dessa feita, dos três senadores por unidade federativa que possuem assento naquela Casa Legislativa, dois seriam titulares do mandato representativo do Estado federado e um dos Municípios daquela unidade, não havendo incremento de despesa para manutenção desta Casa Legislativa, nem modificação na forma de eleição universal e democrática, havendo sim uma identificação institucional daquele parlamentar representante dos Municípios.

⁷⁴ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 52, n. 207, jul.-set. 2015. p. 292 e 294.

Todavia, a composição atual do Senado não retira o caráter federativo do Município.⁷⁵

A oferta de representação municipal no Senado Federal demanda uma atuação efetiva. “Isso faz crer que a relação entre Poder legislativo e Federação necessita ser ainda muito amadurecida”.⁷⁶ No mesmo sentido, as demais situações que fragilizam o federalismo brasileiro também precisam ser debatidas.

Embora estejam presentes celeumas, não é ousadia afirmar que o Município foi elevado a ente federado na Constituição de 1998. “Desse modo, o Município funciona como uma célula do estado, compondo a sua totalidade no sentido de formar o corpo estatal e a nacionalidade”.⁷⁷

A Constituição de 5 de outubro de 1988 declara, em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, reconhecendo expressamente os Municípios como partes da Federação.⁷⁸ Assim, junto com os Estados-membros, o Distrito Federal e a União, compõem a República Federativa do Brasil.

Resta tão somente interpretar a lição do art. 18, já transcrito, assim como as disposições constitucionais sobre o sistema de repartição de competências e receitas entre a União, os Estados-Membros e os Municípios. Isso traduz uma influente e diversificada importância das três esferas de representação na Federação brasileira: a União, em âmbito nacional; os Estados-membros, regionalmente; e os Municípios, no contexto local.

⁷⁵ ZIULKOSKI, Paulo Roberto; HERMANY, Ricardo; LEAL, Rogério Gesta; OLIVEIRA, Antonio Cândido de Oliveira; ROTONDO, Felipe; GARRIDO, Elena; CALIENDO, Paulo; BORBA, Everton; COSTA, Marli; BARBOSA, Selma. XV Marcha: um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios-CNM, 2012. p. 25.

⁷⁶ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 52, n. 207, jul.-set. 2015. p. 301-302.

⁷⁷ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 43.

⁷⁸ BRAS, Petrônio. Direito municipal na Constituição. 7. ed. São Paulo: Mizuno, 2010. p. 46.

1.3 Processo de formação municipal

Dada a importância dos entes municipais, o processo de formação dos Municípios é tema que requer bastante atenção. O processo de formação dos Municípios pode ocorrer das seguintes formas: criação, incorporação, fusão e desmembramento.

De forma sintética, basicamente, 3 seriam os fundamentos para o desmembramento dos municípios: 1) descontentamento da população local com relação à administração do município de origem, ou seja, insatisfação pela baixa oferta de serviços públicos essenciais; 2) atividade econômica local que justifique a constituição de serviços públicos essenciais; 3) a distância da sede do município, situação mais frequente na região norte.⁷⁹

O Município de São José da Laje,⁸⁰ no Estado de Alagoas, pessoa jurídica de direito público, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica –

⁷⁹ Citação do Ministro Eros Grau na ADI 3.689/PA, do STF, em que julgada a situação de uma comunidade do Estado do Pará, chamada Vila Gurita, que pretendia se desmembrar do Município de Agua Azul do Norte, cuja sede ficava a 90 km de distância para se incorporar ao Município de Ourilândia do Norte, a 12 km de distância. Apud PALONI, Nelson. O Estudo de viabilidade Municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. p. 74.

⁸⁰ Histórico: A origem do povoado de São José da Laje está ligada às primeiras expedições comerciais feitas entre Porto Calvo, Porto de Pedras e outros Municípios situados no litoral norte, além de algumas cidades de Pernambuco, como Rio Formoso, Cabo e Serinhaém. Isso, no início do período colonial e, posteriormente, por ocasião da passagem de tropas que tomaram parte nas lutas dos quilombos dos Palmares e invasores holandeses. Sua expansão, no entanto, deveu-se realmente a motivos religiosos. Em 1828, já havia uma doação feita por José Vicente de Lima e sua mulher, Angélica de Mendonça, ao Santo São José. Eles doaram 100 mil réis de terra. O casal era dono de um antigo engenho de açúcar onde mais tarde se instalou a fazenda Boa Esperança. O contorno das terras doadas não era bem definido, mas citava o rio canhoto, no ponto onde está hoje a cidade.

Em 1876, o povoado era desenvolvido e se chamava Lage do Canhoto.

Formação Administrativa: Elevado à categoria de vila, com denominação de São José da Lage, pela Resolução Provincial 681, de 24.04.1875, e por Lei Provincial 737, de 07.07.1876. Distrito criado com a denominação de São José da Lage, pela Lei Provincial 885, de 30.06.1882. Suprimida pela Lei Provincial 956, de 13.07.1885. Restaurado como Município pela Lei 986, de 28.07.1886. Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o município é constituído do distrito sede. Elevado à categoria de cidade com a denominação de São José da Lage, pela Lei estadual 681, de 16.06.1920. Em divisão administrativa referente ao ano de 1933, o município é constituído do distrito sede. Em divisão territorial datada de 31.12.1936, o município aparece constituído de 3 distritos: São José da Laje, Canastra e Piquete. Em divisão territorial datada de 31.12.1937, o município é constituído de 2 distritos: São José da Laje e Piquete. Não figurando o distrito de Canastra. Pelo Decreto-lei estadual 2.909, de 30.12.1943, o distrito de Piquete passou a denominar-se Ibateguara. No quadro fixado para vigorar em 1949-1953, o município é constituído de 2 distritos: São José da Lage e Ibateguara, ex-Piquete. Pela Lei estadual 2.076, de 19.11.1957, desmembra do município de São José da Laje o distrito de Ibateguara, este elevado à categoria de município.

CNPJ sob o n. 12.330.916/0001-99, foi criado pela Lei Estadual 986, de 28 de julho de 1986.⁸¹ Pela Lei Complementar 31/2011 do Estado de Alagoas, o Município de São José da Laje passou a integrar a Região Metropolitana da Zona da Mata Alagoana.⁸² Para Paloni, “no processo de criação dos Municípios não se pode ignorar as raízes históricas que originaram as oligarquias locais fortes e estão arraigadas a noção de poder local”.⁸³

Na Constituição da República Federativa do Brasil, o processo de formação municipal está disciplinado no § 4º do art. 18. A redação original deste dispositivo constitucional limitava a alteração territorial dos Municípios a três condicionantes, sem prever qualquer interferência de Lei Complementar Nacional nesse ato (edição de Lei Complementar Estadual que uniformizasse os critérios;

Eventos: A fé e devoção da população faz com que o Município tenha programação festiva de sobra para animar os visitantes. Os destaques são: a Festa dos Santos Reis (6 de janeiro); a do padroeiro, São José (10 a 19 de março); e do Padre Cícero (28 de outubro a 1º de novembro). O carnaval, as festas juninas e a festa de Emancipação Política (28 de julho) fecham o calendário atrativo do município.

Situação Geográfica: Microrregião da Serrana dos Quilombos, limites com Ibateguara, Santana do Mundaú, União dos Palmares e Pernambuco. Possui 245 metros acima do nível do mar. Área: 256,639 km².

Clima: Temperado. Máxima de 36°C e mínima de 18°C.

População: estimada em 2014, pelo IBGE, em 23.950 habitantes.

Eleitorado: 15.408 eleitores, ano 2016.

Turismo: Igreja Matriz de São José (estilo Barroco); Reserva Ecológica Osvaldo Timóteo; Museu da Usina Serra Grande.

Economia: O município tem como indústria de grande porte a Usina Serra Grande. Economicamente, possui a cana-de-açúcar, a pecuária e produtos agrícolas diversificados em pequeno porte.

Gentílico: lajense.

Localização: Estado de Alagoas, distância aproximadamente de 98 km da capital Maceió. Ao norte, com o Município de União dos Palmares; ao sul, limita-se com o Município de Canhotinho-PE; a leste, com o Município de Ibateguara; a leste, com o Município de Santana do Mundaú, sendo uma das principais cidades da zona da mata Alagoana. Considerada a “Princesa da Fronteiras” por fazer divisa com o Estado de Pernambuco, com uma distância aproximada da capital, Recife, de 230 km.

⁸¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS. Municípios. Disponível em: <<http://www.al.al.leg.br/municipios/sao-jose-da-laje>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

⁸² ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS. Lei Complementar 31, de 15 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação da região metropolitana da zona da mata – RMZM, cria o conselho de desenvolvimento e integração da região metropolitana da zona da mata – RMZM, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.al.leg.br/Leis>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

⁸³ PALONI, Nelson. O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. p. 75.

plebiscito a população diretamente interessada; e lei estadual para consolidação jurídica da criação, incorporação, fusão ou desmembramento):

Art. 18. [...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.⁸⁴ (alterado)

A redação original do § 4º do art. 18 da Constituição de 1988 foi dada sob a vigência da Lei Complementar Nacional 1/1967, alterada pela Lei Complementar Nacional 46/1984, que exigia apenas lei estadual e comprovação de requisitos mínimos para a criação de novos Municípios, como número mínimo de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações locais, a saber:

Art. 1º A criação de Município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo único. O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembleia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2º Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I – população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II – eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III – centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV – arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

⁸⁴ Histórico de alterações do art. 18º, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/art_18_.asp>. Acesso em: 11 jul. 2018.

§ 2º Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de n. II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

[...]

Art. 3º As Assembleias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.⁸⁵

Nota-se que a Lei Complementar Nacional 1/1967, que definia requisitos mínimos para a criação de novos Municípios, perdera a eficácia quando da promulgação da Constituição de 1988, pois essa ordem constitucional, nos termos do § 4º, do art. 18, delegou aos Estados a definição dos requisitos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, por meio da edição de Lei Complementar Estadual. Nesses termos, a Constituição do Estado de Alagoas foi promulgada, com as seguintes disposições acerca do tema:

Art. 13. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos estabelecidos em lei complementar estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, preservada, em qualquer hipótese, a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano.⁸⁶

“O crescimento do número de municípios é um fator natural ou ao menos deveria ser, em razão de ser uma consequência lógica da ocupação territorial e do aumento populacional”.⁸⁷ Visualizando a tabela a seguir, percebe-se que, da década de 1980 até o ano de 1997, houve uma considerável emancipação municipal, aproximadamente 1.500 (mil e quinhentos) Municípios constituídos.

⁸⁵ BRASIL. Lei Complementar n. 1, de 9 de novembro de 1987. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. (Redação dada pela LCP n. 46, de 21.08.1984). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm>. Acesso em: 1º ago. 2018.

⁸⁶ BRASIL. Constituição do Estado de Alagoas, promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://sapl.al.al.br/sapl_documentos/norma_juridica/2_texto_integral>. Acesso em: 2 ago. 2018.

⁸⁷ PALONI, Nelson. O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. p. 91.

ANO	EXISTENTES	CRIADOS	
		Números	%
1940	1.547		
1950	1.889	315	20,01
1960	2.766	877	46,43
1970	3.952	1.186	42,88
1980	3.974	22	0,56
1991	4.491	517	13,01
1993	4.974	483	10,75
1997	5.507	533	10,72
2000	5.560	53	0,96
2009	5.565	5	0,09

Fonte: Elaboração própria, com base em dados consultados no site do IBGE, em julho de 2018.⁸⁸

Diante desse crescimento de emancipações municipais, em 12 de setembro de 1996, a Emenda Constitucional 15/1996⁸⁹ alterou a redação do parágrafo supratranscrito, impondo maiores restrições ao processo de constituição e extinção de Municípios:

Art. 18. [...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.⁹⁰ (nova redação dada pela EC n. 15/1996)

⁸⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Municípios Brasileiros. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

⁸⁹ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional n. 15, de 2 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁹⁰ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Com essa modificação constitucional, as alterações territoriais dos Municípios, seja para criação, incorporação, fusão ou desmembramento, ficaram condicionadas à existência de quatro requisitos: 1) Lei Complementar Nacional, que determinará o período para a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios; 2) Estudo de Viabilidade Municipal – EVM, que deverá ser apresentado, publicado e divulgado, na forma de lei; 3) Plebiscito, em que se consultarão as populações dos Municípios diretamente envolvidos; 4) Lei Estadual, para criar determinado Município.

No plano jurídico, a redação original requisitava tão somente lei complementar estadual. Com a alteração dada pela EC 15/1996, em primeiro lugar, há de existir lei complementar nacional que fixe o período em que os entes municipais poderão ser criados, incorporados, fundidos ou desmembrados. Essa nova previsão torna o § 4º do art. 18 da Constituição de 1988 uma norma de eficácia limitada. Em outras palavras, para produzir efeitos, esse dispositivo constitucional precisa ser regulamentado por Lei Complementar Nacional. Nesses termos, a falta de uma Lei Complementar Nacional descaracteriza a constitucionalidade de qualquer processo de criação, fusão, desmembramento e incorporação de Municípios, por falta de pressuposto objetivo.

Quanto ao rito promovido pela nova redação do § 4º do art. 18 da Constituição de 1988, uma vez existente a Lei Complementar Nacional e realizado o Estudo de Viabilidade Municipal – EVM, com a devida apresentação e publicação na forma da lei, prossegue a consulta à população em todos os Municípios envolvidos, por meio de plebiscito elaborado pela Assembleia Legislativa do respectivo Estado-membro. Em caso de aprovação popular, atribui-se à Assembleia a elaboração da lei, que seguirá para sanção do governador.

Em suma, a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios é um ato complexo, pois deve passar por vários crivos: Congresso Nacional e presidente do país; equipe técnica para elaboração do EVM; população envolvida; Assembleia Legislativa; e governador. Aprovada e sancionada a lei estadual, dentro do período definido pela Lei Complementar Nacional, o Município seguirá alterado por meio de criação, incorporação, fusão

ou desmembramento. Extingue-se o Município, mediante anexação a outro, após prévia resposta favorável, em plebiscito, feita à população envolvida.⁹¹

A incorporação pode efetivar-se de forma global (um Município se incorporando a outro) ou parcial (parte de um Município se incorpora a outro). No primeiro caso um dos Municípios perde sua personalidade jurídica, que se integra à do território incorporador. A fusão opera-se de forma diferenciada da incorporação. Pela fusão ocorre a união de dois ou mais Municípios, sem a prevalência de um deles. Todos perdem a personalidade anterior, nascendo um novo Município.⁹²

O novel § 4º do art. 18 da Constituição de 1988 clama atenção especial por dois motivos: 1) O Estudo de Viabilidade Municipal – EVM é um amadurecimento do federalismo brasileiro, mas sua efetividade técnica depende de critérios legais uniformes; 2) Ausência da Lei Complementar Nacional regulamentadora do período para emancipação municipal. Quanto à apresentação e publicação de Estudo de Viabilidade Municipal, há controvérsias quanto ao âmbito federativo que seja competente para elaboração da lei. Como dito, o art. 18, § 4º, da Constituição de 1988 é dispositivo de eficácia jurídica limitada. Enquanto não houver lei complementar nacional correspondente, a emancipação ou extinção de Municípios será inconstitucional. Só não existe discussão aparente quanto ao requisito da consulta popular à população envolvida, pois a Lei 9.709/1998 já cuidou de regulamentar o plebiscito, nos seguintes termos:

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.⁹³

⁹¹ BRAS, Petrônio. Direito municipal na Constituição. 7. ed. São Paulo: Mizuno, 2010. p. 81.

⁹² Ibidem, p. 74.

⁹³ BRASIL. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Grande discussão sobre o federalismo brasileiro para o não empoderamento financeiro dos entes municipais. O Estudo de Viabilidade Municipal – EVM pode ser uma ferramenta poderosa para diagnosticar previamente situações de desequilíbrio econômico, financeiro e social. No atual panorama brasileiro, a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de um Município dependerá da existência de outro, pois tratam de remanejamento de território e população.

Nesse caso, segue a regra do principal puxar o acessório; junto com o território e o povo irão todas as questões que permeiam o federalismo brasileiro, acrescidas das peculiaridades locais. Um diagnóstico prévio da situação econômica, financeira e social dos Municípios envolvidos pode evitar problemas severos ao sistema federativo brasileiro. Paloni apresenta exemplos de desequilíbrios no sistema federativo, provocados por desmembramentos de Municípios desprovidos de contundentes diagnósticos prévios:

Uma análise de fundo econômico-regional poderia ter diagnosticado e até mesmo evitado, por exemplo, o impacto negativo do desmembramento de Alumínio (15 mil habitantes/2000), antigo distrito de Mairinque (39 mil habitantes/2000), no Estado de São Paulo, que levou consigo a fábrica de alumínio da CBA – Companhia Brasileira de Alumínio – do Grupo Votorantim. Além da considerável perda de arrecadação tributária por parte do município sede, com todas as suas consequências comprometedoras a uma população aproximadamente duas vezes e meia superior do que a do município recém-formado, essa divisão brusca causou um choque em toda a microrregião envolvida.⁹⁴

Um exemplo foi o desequilíbrio regional ocasionado pelo desmembramento de Ribeirão Grande (7 mil habitantes/2000) no sudeste paulista, antigo distrito de Capão Bonito (46 mil habitantes/2000) que, ao se tornar independente levou consigo a principal fonte de receita do município-mãe, uma fábrica de cimento (a atual cia de Cimento Ribeirão Grande), bem como as principais jazidas de calcário. A transferência das fontes de arrecadação feita de maneira desestruturada e sem qualquer análise prévia afetou sobremaneira o município-sede.⁹⁵

⁹⁴ PALONI, Nelson. O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. p. 119.

⁹⁵ PALONI, Nelson. O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

A depender das diretrizes do Estudo de Viabilidade Municipal – EVM, os Municípios poderão proporcionar desenvolvimento econômico, social e financeiro ao país de forma equilibrada, já que o desenvolvimento nacional não ocorre de forma isolada, mas com a cooperação dos Estados e Municípios.

Um ponto que se evidencia como basilar a ser considerado pelo Estudo de Viabilidade Municipal diz respeito, portanto, à compreensão de conjunto interdependente dos municípios diretamente envolvidos (município sede e o distrito, em caso de desmembramento) e sua inter-relação com o entorno que os liga, a fim de não causar uma ruptura no equilíbrio regional. Visto desta forma, o Estudo de Viabilidade Municipal se transformará em um novo instrumento federativo de manutenção e formulação de estratégias de aumento do desenvolvimento territorial local, respeitando as características sociais e a vocação econômica regional preponderante. É uma oportunidade única para que no Brasil não se criem mais municípios sem orientação alguma e descolados da realidade regional da qual fazem parte.⁹⁶

Em que pese a Lei Complementar Nacional de que trata o § 4º do art. 18 da Constituição de 1988 não ter sido editada, Municípios continuaram sendo criados. Visualizando a tabela a seguir, percebe-se uma considerável emancipação municipal entre os anos de 1996 e 2006.⁹⁷

Ano	Número de municípios
1996	4.629
2006	4.943

Fonte: FINBRA.⁹⁸

⁹⁶ Ibidem, p. 120.

⁹⁷ SECRETARIA DE TESOIRO NACIONAL. Finanças Públicas – FINBRA. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁹⁸ SECRETARIA DE TESOIRO NACIONAL. Finanças Públicas – FINBRA. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

O número de entes municipais que se emanciparam de 1996 a 2006, com correlatas instalações em 1997, 2001 e 2005, totaliza 590, a detalhar:

Ano de instalação	Número de municípios
1997	533
2001	53
2005	4
Total	590

Fonte: FINBRA.⁹⁹

O Supremo Tribunal Federal uniformizou seu entendimento em controle direto de constitucionalidade de leis estaduais que criaram Município sem a existência da regulamentação de que trata o § 4º do art. 18 da Constituição de 1988: Municípios não podem ser criados sem Lei Complementar Nacional que regulamente o § 4º do art. 18 da Constituição de 1988.¹⁰⁰ O quadro a seguir reúne números de Ações Diretas de Inconstitucionalidades,¹⁰¹ nesse sentido:

Ações Diretas de Inconstitucionalidade

(STF – ADI 1.262/TO, Tribunal Pleno, Rel. Sydney Sanches, j. 11.09.1997, DJ 12.12.1997, pp-65564, Ement. vol-01895-01, pp-00107)

(STF – ADI 768/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13.03.2002, DJ 20.03.2002, p. 8)

(STF – ADI 458/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 08.06.1998, DJ 11.09.1998, pp-00002, Ement. vol-01922-01, pp-00036)

(STF – ADI 1.881/AL, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.05.2000, DJ 31.05.2000, p. 6)

(STF – ADI 2.967/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 12.02.2004, DJ 19.03.2004, pp-00016, Ement. vol-02144-02, pp-00450)

(STF – ADI 2.994/BA, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16.06.2004, DJ 21.06.2004, pp-00006)

(STF – ADI 3.615/PB, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 21.02.2006, DJ 02.03.2006, pp-00004)

(STF – ADI 2.240/BA, Tribunal Pleno, Rel. Eros Grau, j. 09.05.2007, DJe-072, divulg. 02.08.2007, public. 03.08.2007, DJ 03.08.2007, pp-00029, Ement. vol-02283-02, pp-00279)

(STF – ADI 2.381/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30.06.2010, DJe-141, divulg. 30.07.2010, public. 02.08.2010)

(STF – ADI 3.682/MT, Tribunal Pleno, Rel. Gilmar Mendes, j. 09.05.2007, DJe-096, divulg. 05.09.2007, public. 06.09.2007, DJ 06.09.2007, pp-00037, Ement. vol-02288-02, pp-00277)

(STF – ADI 4.992/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11.09.2014, DJe-223 divulg. 12.11.2014, public. 13.11.2014)

Fonte: Produção própria, após consulta ao site do STF.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Jurisprudências. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁰¹ Idem.

No julgamento da ADI 2.381/RS, o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2003, suspendeu Lei do Estado do Rio Grande do Sul por ter criado o Município de Pinto Bandeira, no ano de 2001, sem obediência ao § 4º do art. 18 da Constituição de 1988. Nesse caso específico, o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores foram destituídos dos cargos eletivos e os bens e servidores devolvidos ao Município-mãe, chamado de Bento Gonçalves.¹⁰²

Em outros julgamentos de ADIs sobre a mesma matéria, a exemplo da ADI 2.240/BA, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais, sem reconhecer a nulidade do ato:

Cumprir verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. Princípio da continuidade do Estado. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do art. 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia¹⁰³ (STF, ADI 2.240/BA, Tribunal Pleno, Rel. Eros Grau, j. 09.05.2007, DJe-072, divulg. 02.08.2007, public. 03.08.2007, DJ 03.08.2007, pp-00029, Ement. vol-02283-02, pp-00279).

Em 2007, nos autos da Ação Declaratória por Omissão 3.682, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um prazo de dezoito meses para o Congresso Nacional regulamentar o § 4º do art. 18 da Constituição de 1988, conforme ementa a seguir transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Inatividade do legislador quanto ao dever de elaborar a lei complementar a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição Federal, na redação

¹⁰² STF, ADI 2.381/RS, Rel. Min. Carmén Lúcia. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁰³ STF, ADI 2.240/BA, Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=265>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

dada pela Emenda Constitucional n. 15/1996. Ação julgada procedente. 1. A Emenda Constitucional n. 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. [...] Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI n.s 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios ¹⁰⁴ (STF, ADI 3.682/MT, Tribunal Pleno, Rel. Gilmar Mendes, j. 09.05.2007, DJe-096, divulg. 05.09.2007, public. 06.09.2007, DJ 06.09.2007, pp-00037, Ement. vol-02288-02, pp-00277).

Mesmo com essa Declaração da Inconstitucionalidade por Omissão, o § 4º do art. 18 da Constituição não recebeu regulamentação. Entretanto, foi editada a Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008, com o seguinte teor:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96: “Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”.¹⁰⁵

Tecnicamente, o poder constituinte derivado resolveu a situação de inconstitucionalidade de determinados Municípios com a vigência dessa Emenda

¹⁰⁴ STF, ADI 3.682, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=265>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁰⁵ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Constitucional, a qual convalidou todos os processos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cujas leis estaduais tenham sido publicadas até a data de 31 de dezembro de 2006. Nesse desfecho, o Congresso Nacional não precisou cumprir o mandamento jurídico proferido na ADI 3.682. A Constituição, por sua vez, continuou reclamando a edição de Lei Complementar Nacional.

Nessa problemática, seguem as ponderações de Colnago:

[...] a Emenda Constitucional n. 57, no que pretendeu convalidar o vício de inconstitucionalidade reconhecido pelo STF é o de uma inconstitucionalidade chapada, como diria o Ministro aposentado Sepúlveda Pertence. Melhor seria que o legislador reformador tivesse editado a lei complementar federal, de forma a sanar o vício para os casos futuros. Da forma como ficou, o problema não foi resolvido, já que o instrumento utilizado pelo Congresso foi manifestamente inadequado.¹⁰⁶

A promulgação da Emenda Constitucional 57/2008, por si só, não foi capaz de resolver o problema em discussão. Nota-se que ela se limitou a sanar um problema pontual: a vida de Municípios sob o controle do Supremo Tribunal Federal.

Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram extintas por perda superveniente do objeto, nos casos alcançados pela Emenda Constitucional 57/2006. É interessante se reportar à ADI 2.381/RS¹⁰⁷ para ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, em 2010, por força da Emenda Constitucional 57/2006, decidiu pelo restabelecimento do Município de Pinto Bandeira – RS. Este, contudo, continuou como distrito do Município de Bento Gonçalves – RS, até a posse de novo prefeito e vereadores, em 1º de janeiro de 2013.

Intriga contextualizar que, embora os efeitos da Emenda Constitucional 57/2008 só alcancem os Municípios constituídos por leis

¹⁰⁶ COLNAGO, Cláudio. Os municípios inconstitucionais e a tentativa de sua convalidação. Vitória, 2009. Disponível em: <<http://claudiocolnago.blogspot.com/2009/06/os-municipios-inconstitucionais.html>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁰⁷ STF, ADI 2.381, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=265>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

estaduais publicadas até a data de 31 de dezembro de 2006 e ainda não tenha sido editada Lei Complementar Nacional fixadora dos critérios do EVM e o prazo para manifestação do interesse em novos Municípios, conforme reclama o § 4º do art. 18 da Constituição de 1988, Municípios permanecem sendo constituídos sem embasamento legal. Em 2010, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI 4.992 contra a Lei 2.264/2010 do Estado de Rondônia, por criar o Município de Extrema Rondônia a contragosto da norma constitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, restando suspensa a eficácia da norma estadual, conforme ementa que segue:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 2.264/2010, do Estado de Rondônia, que dispõe sobre a criação do Município de Extrema de Rondônia, a partir de desmembramento de área territorial do Município de Porto Velho, fixa os seus limites, bem como informa os Distritos que integrarão a municipalidade criada. 3. Autorização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, apenas para realização de consulta plebiscitária. 4. Violação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Inexistência de Lei Complementar Federal. Impossibilidade de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios antes do advento dessa legislação. Precedentes. A Emenda Constitucional n. 57/2008 não socorre a lei impugnada, editada no ano de 2010. 6. Medida cautelar confirmada. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente¹⁰⁸ (STF, ADI 4.992/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11.09.2014, DJe-223, divulg. 12.11.2014, public. 13.11.2014).

Mesmo existindo toda essa querela, com os seus efeitos práticos repercutindo negativamente no sistema federativo brasileiro, conforme demonstrado pelos casos reais anteriormente expostos, permanece pendente a regulamentação nacional dos critérios para nortear o Estudo de Viabilidade Municipal – EVM e do prazo para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, conforme disposto no § 4º do art. 18 da Constituição de 1988.

Insta frisar que as normas que regem a emancipação ou extinção municipal não interessam apenas ao respectivo Estado-membro, mas a todos os entes federados, pois interfere na estrutura do Estado Federal. A criação de Municípios,

¹⁰⁸ STF, ADI 4.992, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342145/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4992-ro-stf/inteiro-teor-159437361>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

enquanto não editada a lei complementar referida, do ponto de vista jurídico, é claramente inconstitucional, conforme jurisprudência assente do Supremo Tribunal Federal; do ponto de vista fático, repercute em prejuízos ao equilíbrio federativo.

Ao compulsar os sites da Câmara de Deputados¹⁰⁹ e do Senado Federal,¹¹⁰ é possível visualizar a tramitação da PEC 93/2007 (“Estabelece que na criação, fusão ou desmembramento de Municípios deverão ser preservados a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, e far-se-ão por lei estadual até 12 (doze) meses antes das eleições municipais”),¹¹¹ bem como a existência de projetos de leis que tratam da regulamentação do tão discutido § 4º do art. 18 da Constituição de 1988. Alguns projetos foram encerrados por causa de vetos do Presidente da República. Outros seguem tramitando, a exemplo dos a seguir enumerados:

Projeto de lei	Situação
PLP 416/2008 – Senado Federal	Vetado
PLS 104/2014 – Senado Federal	Vetado
PLP 397/2014 – Senado Federal	Vetado
PLP 137/2015 – Senado Federal	Situação em 23.05.2018: Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão. Seis processos apensados por tratarem do mesmo assunto: PLP 437/2014; PLP 438/2014 ; PLP 450/2014 ; PLP 455/2014; PLP 283/2016 e PLP464/2017.
PLS 199/2015 - Senado Federal	Situação em 23.07.2018: Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão. Seis processos apensados por tratarem do mesmo assunto: PLP 437/2014; PLP 438/2014 ; PLP 450/2014 ; PLP 455/2014; PLP 283/2016 e PLP464/2017 .
PL 401/2017 – Câmara dos Deputados	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Fonte: Produção própria, com base em dados do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

¹⁰⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 401/2017. Disciplina os processos de incorporação e fusão de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; vincula o recebimento de transferências voluntárias da União para os Municípios com população inferior a cinco mil habitantes ao início do processo de fusão ou incorporação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=49199>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

¹¹⁰ BRASIL. Senado Federal. Pesquisa – Projetos e Matérias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Msg/VET/VET-250.htm>. Acesso em: 26 jul. 2018.

¹¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC n. 93/2007. Altera a redação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, dispondo sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=49199>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

Considerando que as proposições de leis acima identificadas visam regulamentar o § 4º do art. 18 da Constituição de 1988, portanto consideradas avanços na tentativa de estabelecer critérios para mensurar a viabilidade de novos Municípios, cumpre conhecer os motivos que vêm levando à objeção presidencial. Quanto ao Projeto de Lei 104/2014, seguem as razões de veto, in verbis:

Mensagem de Veto 250/2014:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei n. 104, de 2014 – Complementar (n. 397/14 – Complementar na Câmara dos Deputados), que “Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; altera a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966; e dá outras providências”.

Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto ao projeto de lei complementar pelas seguintes razões:

“Embora se reconheça o esforço de construção de um texto mais criterioso, a proposta não afasta o problema da responsabilidade fiscal na federação. Depreende-se que haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que haja a correspondente geração de novas receitas”.

A intenção presidencial é boa: “evitar o aumento de despesas com novas estruturas municipais, sem que haja a correspondente geração de novas receitas”. Porém, até que ponto essa objeção não é falsa? Na atual conjuntura, com Municípios sendo formalizados inconstitucionalmente, com severos desequilíbrios ao sistema federativo, não se deve esquivar do problema, mas sim regulamentar, seja por Lei Complementar Nacional ou por Proposta de Emenda Constitucional – PEC, o processo de formação de novos Municípios, impondo critérios rígidos, capazes de diagnosticar, previamente, a situação local, para que seja estudada, entre outras variáveis, a possibilidade de sustentabilidade administrativa, política e financeira do pretense ente municipal.

A falta de regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição de 1988 cria mais problemas que soluções. Resta clarividente que o ato de criação, desmembramento, incorporação e fusão de um Município é complexo. De todo modo, não basta simplesmente regulamentar, estabelecendo prazo para habilitação de novas emancipações. Não há como debater a procriação de

Municípios sem um Estudo de Viabilidade Municipal norteado por parâmetros rígidos de elaboração. Qualquer regulamentação que fuja de uma análise objetiva, participativa e transparente não passará de uma aventura antifederativa.

Novos processos de formação de Municípios, tamanha a importância social e democrática desses entes, devem suceder a um enquadramento de requisitos, para não provocar mais problemas que soluções. Nesse ponto de vista, o Estudo de Viabilidade Municipal é encarado com uma ferramenta fundamental para mapeamento da situação econômica, financeira, social, cultural, política e ambiental dos envolvidos e para o desenvolvimento de diretrizes que visem o aperfeiçoamento do sistema federativo. É uma oportunidade ímpar para que não se propaguem mais Municípios, sem diretrizes e desprovidos de capacidade financeira.

Dito isso, há de se ressaltar que o problema vai além da ausência de uma regulamentação prospectiva de prazo e de Estudo de Viabilidade Municipal sobre a criação de novos Municípios. A complexidade do tema não esbarra apenas em prever a formatação de futuros Municípios, mas também na situação de Municípios factualmente consolidados. Estes, a depender da posição jurídica e factual, podem reclamar soluções distintas. Pode-se deduzir Municípios constitucionalmente formalizados, muitos devido à EC 57/2008, mas sem autonomia financeira; como também Municípios atuantes inconstitucionalmente e sem autonomia financeira; outros inconstitucionais, mas financeiramente equilibrados. E como decidir o destino desses entes municipais? Há de se ponderar, ainda, se a qualidade da gestão influencia no equilíbrio financeiro do ente federado, pois as condições políticas, administrativas e financeiras para manutenção do universo administrativo podem não ser eficientemente alocadas ou até mesmo dolosamente malversadas.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em novembro de 2015, divulgou o resultado de sua pesquisa intitulada “Estudo de Viabilidade Municipal no âmbito do Estado do Paraná”. Ao considerar 96 Municípios paranaenses inviáveis financeiramente, sugere a reintegração aos Municípios de origem. Seguem trechos do resumo:

[...] no Paraná, a fusão de municípios pode se apresentar como alternativa viável uma vez que os dados estatísticos demonstraram que se verificam potenciais ganhos de escala com o aumento da população. Poucas variáveis receberam mais atenção da literatura especializada que o tamanho da unidade política, mas, apesar disso, a experiência internacional mostra que estamos longe de atingir um consenso sobre as implicações de um tamanho menor, ou maior, do município para um bom governo. Em verdade, identifica-se sobre a questão um verdadeiro dilema entre, de um lado, democracia e, de outro, eficiência econômica. As evidências empíricas mostram ambiguidade e inconsistência ao tentarem demonstrar que maiores municípios são mais efetivos na prestação de serviços ou que os menores municípios proporcionam um governo local mais democrático.

Entre os argumentos contrários à emancipação de unidades locais, temos a resultante baixa média populacional dos municípios emancipados, a grande dependência das transferências constitucionais, a baixa capacidade de arrecadação de receitas próprias e o aumento nas despesas com os serviços das administrações municipais e custeio do executivo e legislativo. Todavia, entre os argumentos favoráveis à emancipação destacam-se a aproximação do governo com a sociedade e o aumento da distribuição de recursos, o que possibilita maior acesso e fornecimento dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação, saneamento.¹¹²

Este trabalho não tem como concluir acerca do melhor destino para determinados Municípios, pois há múltiplas vertentes a serem compreendidas e consideradas o mais objetivamente possível, a exemplo do contexto cultural, histórico, social, geográfico, econômico, relação receitas x despesa, desenvolvimento humano, qualidade da gestão, entre tantas outras que se apresentem peculiares e necessárias. Com base em um panorama estruturado, há de se escolher os métodos que se apresentam como possíveis solucionadores dos problemas no contexto federativo.

Embora este trabalho não tenha como se manifestar sobre o destino eficaz de Municípios que se apresentam inconstitucionalmente concebidos e/ou desequilibrados financeiramente, porque se revelam mais perguntas do que respostas, há que se afirmar que os Municípios necessitam de segurança jurídica e posicionamento financeiro.

¹¹² FERNANDES, André Luiz (coord.); BEAL, Denilson Aldino; PEPICELLI JUNIOR, Júlio Jose; SILVA, Luciene Fernandes. Estudo de viabilidade municipal. Paraná, Tribunal de Contas do Paraná 2015. p. 123-124.

Nesse contexto, cumpre embasar: os Municípios possuem status constitucional de entes federados, iguais à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal; o processo de concepção ou fragmentação de Municípios precisa ser precedido de estudo de viabilidade, a ser regulamentado por Lei Complementar Nacional que estabeleça critérios rígidos e uniformes; a Constituição, num sistema de cooperação, outorgou aos Municípios função importante na concretização do Estado Social, seja porque a interação da população com os agentes eletivos favorece a identificação de demandas locais, seja por possibilitar um maior controle social das ações públicas locais; o estudo de meios para o aperfeiçoamento da Federação brasileira requer atenção, mormente os que visem o empoderamento financeiro municipal.

2 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

2.1 A importância social dos Municípios

Há um conceito implícito nesse modelo de federação trina: o de que os Municípios, do ponto de vista geográfico, são os entes que têm mais capacidade de alcançar o cidadão, e esse debate não pode ser relegado.

A importância dos Municípios toma evidência nos efeitos da aproximação geográfica com os indivíduos, pois são neles que os cidadãos vivem concretamente. Em outras palavras, os Municípios, por meio de seus territórios e povos, estes agregados por histórias, culturas e necessidades, se associam, primeiramente, em uma comunidade inaugural, para darem vida aos seus respectivos Estados-membros e, conseqüentemente, à União que os representa pela soberania nacional.

O autor a seguir referenciado, ao defender o Estado Unitário como a melhor forma de gerenciar um país, por acreditar que o Estado Federal não é capaz de acompanhar o dinamismo das relações políticas, sociais e econômicas, critica o argumento que relaciona a importância municipal ao fato da aproximação geográfica com os cidadãos.

Obviamente, no mundo de hoje, a comunicação não é mais um problema e as sondagens e outras fontes podem proporcionar informação rápida e significativa para uma administração central sobre as preferências e necessidades locais. Conseqüentemente, o argumento de que os administradores locais conhecem melhor as preferências e as necessidades dos cidadãos de uma região ou cidade em particular não é mais um argumento convincente para um acordo federal.¹¹³

¹¹³ TANZI, Vito. Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica. p. 59. Disponível em: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Tanzi-portugue%CC%81s_Layout-1.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

Certamente, a rede mundial de computadores, em um mundo globalizado, facilita a obtenção de informações pelas instituições governamentais. Entretanto, a importância municipal dentro de uma federação não se restringe à necessidade de informações do poder público sobre as preferências e necessidades locais, para embasamento de suas decisões públicas. Importante analisar o contexto, também, sobre o viés do cidadão administrado, uma vez que as decisões tomadas poderão não guardar compasso com a necessidade local.

A atuação municipal, pela proximidade geográfica com a população, possibilita destinação mais legítima dos recursos públicos, por acelerar o contato com as necessidades locais (necessidade de informação e poder de decisão), fomenta as ideias de transparência, cidadania e democracia direta. Logo, favorece a eficiência na destinação dos recursos públicos.

A busca por eficiência do Estado é um dos fatores principais para a repartição de competências ou até mesmo para a delegação de tarefas. Além da eficiência de gestão que a descentralização visa proporcionar, já é reconhecido que a proximidade da máquina estatal com o cidadão é o objetivo de sociedade democrática.¹¹⁴

Cabe acrescentar que sempre houve algum conhecimento de que as cidades, como distinguidas de regiões, províncias ou “estados”, têm necessidades especiais e, assim, requerem alguns recursos fiscais sobre os quais elas têm algum controle, visando lidar com várias necessidades municipais específicas e alguma independência administrativa. Os decisores políticos nas distantes cidades capitais não podem tomar decisões eficientes sobre essas necessidades específicas da cidade, que podem necessitar de atenção imediata.¹¹⁵

Quanto ao fato de a aproximação geográfica facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, uma pesquisa realizada, no ano de 2013, por Campante, professor da Universidade de Harvard, com seus associados no Instituto de Ciências Políticas de Paris (Quoc-Anh Do) e na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (Bernardo Guimarães), denominada “*Capital Cities, Conflict, and Misgovernance*”, sintetiza a ideia acima defendida de que a

¹¹⁴ MONTALVO. António Rebordão. A autonomia local e a evolução do modelo de gestão pública municipal. Coimbra: Almedina, 2003. p. 76.

¹¹⁵ TANZI, Vito. Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica. p. 60. Disponível em: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Tanzi-portugue%CC%81s_Layout-1.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

distância geográfica de um ente federado pode interferir nas ações de governo, com repercussões negativas em termos de democracia, planejamento, decisões e ações:

Our central result is that a positive correlation between the isolation of the capital city and misgovernance emerges in equilibrium, but only in the non-democratic context. In a democracy, the constraint imposed by the threat of rebellion does not matter, because any new elite will be strictly limited in their ability to obtain rents by the average citizen. As a result there is no link between the degree of isolation of the capital city and the quality of governance, as both are pinned down by the efficient choices. In the autocratic case, on the other hand, the correlation emerges as a result of causality running both ways. A more isolated capital city implies a larger income gap between the elite and the average citizen, since a more protected elite can extract more rents. This means that the ruling elite has more to gain by forsaking the sharing of power and rents and choosing bad governance: the ability to take a greater slice makes the elite worry less about having an inefficiently small cake. By the same token, misgovernance also encourages the choice of a more isolated capital city: good governance means that rents have to be shared more broadly anyway, so the elite has less of an incentive to protect its position by isolating the capital city.¹¹⁶

Embora a pesquisa supra seja direcionada à relação entre o isolamento geográfico de capitais e o crescimento da corrupção, sua constatação possibilita uma abordagem, nesse contexto de limitações geográficas, municipalista, pois conclui que o grande problema do isolamento geográfico de uma cidade recai na blindagem do poder público contra a pressão popular, já que os cidadãos se inquietam mais com os acontecimentos em seu entorno. “A capital isolada fica mais blindada da pressão popular (vigilância e cobrança)”.¹¹⁷

Nos termos dessa mesma pesquisa coordenada por Campante, pela dificuldade de manifestação diante de governos e de esferas de poderes distintos, o brasileiro pode apresentar uma imagem de passividade diante de escândalos

¹¹⁶ CAMPANTE, Filipe R; DO, Quoc-Anh; GUIMARÃES, Bernardo. Capital Cities, Conflict And misgovernance. REAP – Rede de economia aplicada. Working paper 049, 2013. p. 2.

¹¹⁷ Idem, *ibidem*.

políticos: mesmo que milhares de pessoas se manifestem pela internet, centenas de pessoas batendo painéis têm um impacto muito maior.¹¹⁸

De modo a tornar eficiente a compreensão da importância municipal no contexto da Federação brasileira, pela aproximação com a população, seguem, a título exemplificativo prático, as informações entabuladas: “Atualmente o Estado de Alagoas possui 102 (cento e dois) Municípios, sendo a sua capital a cidade de Maceió”.¹¹⁹

De acordo com o Departamento de Estradas e Rodagens de Alagoas – DER/AL, a distância média dos Municípios alagoanos até a capital, considerando a relação cem quilômetros para cada uma hora, é de aproximadamente duas horas, sendo que existem Municípios, como Água Branca, Mata Grande e Pariconha cujas rotas demandam mais de 4h (quatro horas) de viagem. Essas rotas servem apenas para fins de planejamento, num trajeto mais rápido e com trânsito normal. Obras, trânsito intenso, fatores climáticos ou outros eventos podem fazer com que as condições sejam diferentes dos resultados no mapa, por isso é preciso planejar o trajeto levando tudo isso em conta, bem como obedecer a todas as sinalizações ou avisos que aparecerem no trajeto.¹²⁰

Nesse contexto de longas distâncias, situação provavelmente não diversa de muitos outros entes federados, pela extensa dimensão territorial do Brasil,¹²¹ os Municípios assumem fundamental importância na oferta de serviços públicos, como os vinculados ao Sistema Único de Saúde – SUS, pois eles são o centro de comunicação com toda a rede de atenção à saúde pública.

¹¹⁸ CAMPANTE, Filipe R; DO, Quoc-Anh; GUIMARÃES, Bernardo. Capital Cities, Conflict And misgovernance. REAP – Rede de economia aplicada. Working paper 049, 2013. p. 2.

¹¹⁹ ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS – AMA. Municípios. Disponível em: <<https://ama-al.com.br/category/municipios>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

¹²⁰ DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGENS DE ALAGOAS – DER/AL. Distância entre cidades. Disponível em: <http://www.der.al.gov.br/distancia-entre-as-cidades/copy2_of_distancia-entre-as-cidades>. Acesso em: 20 jul. 2018.

¹²¹ Com uma área de 8.515.767,049 km², a extensão do território brasileiro é a quinta maior do planeta, atrás somente de Rússia, Canadá, Estados Unidos e China (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. Agência de Notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/14318-asi-ibge-apresenta-nova-area-territorial-brasileira-8515767049-km.html>>. Acesso em: 20 jul. 2018).

No federalismo cooperativo brasileiro, as Unidades Básicas de Saúde – UBS,¹²² popularmente conhecidas como postos de saúde, as Unidades de Pronto Atendimento – UPAs 24h, as Unidades de Saúde da Família – USF, ou o hospital do ente municipal, mormente os de pequeno porte, são os primeiros lugares onde os cidadãos (re)clamam por tratamento de saúde. De forma contumaz, os cidadãos que estão nos Municípios recebem atendimento primário nas unidades de saúde da localidade;¹²³ não dispondo de unidades especializadas e em casos de média e alta complexidade, os pacientes são transferidos para hospitais regionais fora do espaço geográfico municipal, costumeiramente localizado nas capitais estaduais.

Geralmente, no Município de São José da Laje, Estado de Alagoas, a locomoção do paciente da unidade de saúde primária se dá com ônus financeiro para o ente municipal (gastos com ambulância, motorista, combustível, acompanhamento de profissional da área de saúde...). Em Alagoas, o Hospital Geral do Estado, nomeado de Professor Osvaldo Brandão Vilela – HGE, destinado a atendimento público de alta complexidade, está localizado na capital – Maceió.¹²⁴

¹²² A Unidade Básica de Saúde (UBS) é o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde. É instalada perto de onde as pessoas moram, trabalham, estudam e vivem e, com isso, desempenha um papel central na garantia de acesso à população a uma atenção à saúde de qualidade. Na UBS, é possível receber atendimentos básicos e gratuitos em Pediatria, Ginecologia, Clínica Geral, Enfermagem e Odontologia. Os principais serviços oferecidos são consultas médicas, inalações, injeções, curativos, vacinas, coleta de exames laboratoriais, tratamento odontológico, encaminhamentos para especialidades e fornecimento de medicação básica. A atenção primária é constituída pelas unidades básicas de saúde (UBS) e Equipes de Atenção Básica, enquanto o nível intermediário de atenção fica a encargo do SAMU 192 (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência), das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), e o atendimento de média e alta complexidade é feito nos hospitais (Ministério do Planejamento. Infraestrutura Social e Urbana. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/ubs-unidade-basica-de-saude>>. Acesso em: 20 jul. 2018).

¹²³ Para o Ministério da Saúde, cerca de 80% dos problemas de saúde podem ser resolvidos na Atenção Básica, evitando parte importante das internações hospitalares e resolvendo os problemas de saúde perto de onde as pessoas vivem ou trabalham. Esse trabalho é realizado nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), nas Unidades Básicas de Saúde Fluviais, nas Academias da Saúde e também nos domicílios, junto a pacientes com grande dificuldade de locomoção e necessidade de atenção domiciliar (GOVERNO DO BRASIL. Saúde da Família. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/editoria/saude/2014/03/comeca-mostra-nacional-de-atencao-basica>>. Acesso em: 20 jul. 2018).

¹²⁴ As unidades hospitalares sob a gestão do Governo do Estado estão presentes em seis municípios alagoanos: Piranhas, Água Branca, Delmiro Gouveia, Rio Largo, Arapiraca e

Sobre elementos que influenciam o acesso à atenção primária na perspectiva dos profissionais e dos usuários de uma rede de serviços de saúde do Recife-PE, segue trecho da pesquisa realizada pela Universidade de Pernambuco, pelo Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães e pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz-NESC, publicada em 02.03.2015:

Com relação à acessibilidade geográfica, principalmente os profissionais da atenção primária e os usuários não cobertos relatam a dificuldade no acesso geográfico aos serviços de saúde devido à distribuição inadequada das USF dentro do território, havendo grande distância entre a residência dos usuários e os serviços de atendimento, bem como a presença de morros, escadarias e córregos no trajeto.¹²⁵

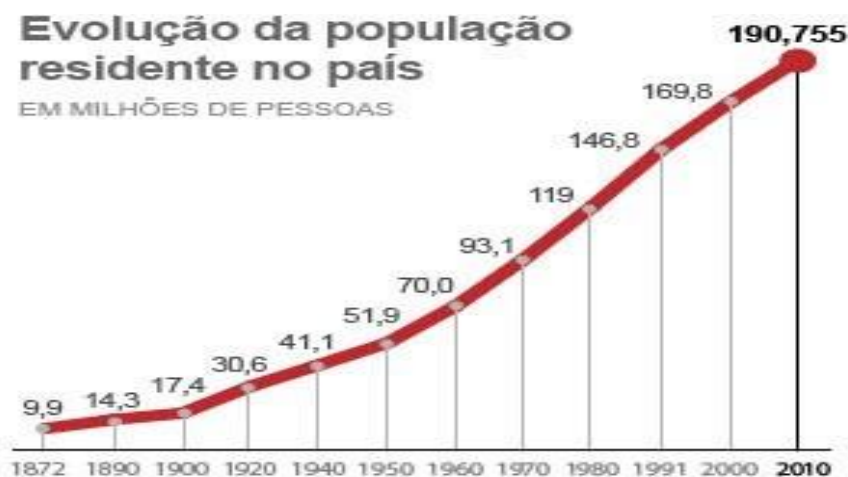
Essa contextualização com a realidade demonstra como os Municípios exercem função respeitável na promoção do Estado Social, pois facilita a concretização dos direitos sociais elencados na Constituição de 1988. Os Municípios são os únicos entes concretos em que os cidadãos pisam e residem.

O último Censo Demográfico, realizado, em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dá conta que o Brasil, contabilizando a população dos 5.565 Municípios existentes à época, atingiu 190.755.799 habitantes. A série de censos brasileiros mostra que a população experimentou sucessivos aumentos em seu contingente, e cresceu quase vinte vezes desde o

Maceió. Em cada um desses Municípios, os cidadãos encontram serviços de porta de entrada para o pronto atendimento e também o de clínica médica. Já o Hospital Geral do Estado (HGE), também em Maceió, e a Unidade de Emergência do Agreste (UE do Agreste), em Arapiraca, que são referências na I e II Macrorregiões, respectivamente, há a oferta de serviços de urgência e emergência em alta complexidade, que contempla as especialidades por meio de equipes multidisciplinares (GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado da Saúde. Disponível em: <<http://www.saude.al.gov.br/2015/06/22/rede-sus-unidades-hospitalares-sob-gestao-do-estado-estao-em-seis-municipios/>>. Acesso em: 20 jul. 2018).

¹²⁵ LIMA, Sayonara Arruda Vieira; SILVA, Maria Rejane Ferreira da; CARVALHO, Eduardo Maia Freese de; CESSE, Eduarda Ângela Pessoa; BRITO, Ederline Suelly Vanini de; BRAGA, João Paulo Reis. Elementos que influenciam o acesso à atenção primária na perspectiva dos profissionais e dos usuários de uma rede de serviços de saúde do Recife. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 25, 2015, p. 635-656. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v25n2/0103-7331-physis-25-02-00635.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

primeiro recenseamento realizado no Brasil, em 1872, quando tinha 9.930.478 habitantes, a detalhar no gráfico a seguir:¹²⁶



Fonte: IBGE, 2010.

Em 2017, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE estimou a população brasileira em 207.660.929. Os reflexos desse processo populacional podem ser visualizados em âmbito local, em que a descentralização político-administrativa do Estado Federal faz o Município ser importante na execução de políticas sociais.

A localização geográfica do Município de São José da Laje/AL, banhado pelo Rio Canhoto,¹²⁷ o coloca em um cenário de tragédias naturais. Dados históricos dão conta de que esse Município já foi vitimado por quatro grandes enchentes, nos anos de 1914, 1941, 1969 e 2010.¹²⁸

A enchente ocorrida em 1969 é considerada uma das maiores catástrofes naturais ocorridas no Brasil e, segundo estatísticas, a maior tragédia em número de mortes já registrada em Alagoas. No dia 14 de março daquele ano, após a festa do padroeiro da

¹²⁶ IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹²⁷ SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE ALAGOAS. Boletim do Sistema de Alerta de Cheia dos Níveis dos Rios. Disponível em: <<http://www.semarh.al.gov.br/boletim-hidrologico>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹²⁸ INSTITUTO ZUMBI DOS PALMARES. Sistema de Comunicação Pública de Alagoas. Disponível em: <<http://www.izp.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2010/07/tve-destaca-sao-jose-da-laje-em-especial-sobre-enchentes>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

cidade, São José, o nível do rio Canhoto subiu de forma rápida e silenciosa. Eram por volta das 2h da manhã quando cerca de 12 mil moradores à época se depararam com uma cidade completamente inundada. Segundo dados da prefeitura, 1.264 casas foram destruídas e cerca de 1.200 pessoas morreram naquele ano. O número de vítimas nunca pôde ser precisado, já que boa parte dos corpos nunca foi encontrada.

Um levantamento da Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC¹²⁹ estimou severos danos ao Município de São José da Laje, no Estado de Alagoas, decorrentes da enchente de 2010: 4.980 (quatro mil, novecentos e oitenta) pessoas desalojadas; 386 (trezentos e oitenta e seis) famílias desabrigadas; 2 (duas) pessoas desaparecidas; 10.000 (dez mil) pessoas afetadas. Nesse contexto de enchentes, a percepção social da população lajense clama por um protagonismo do ente municipal: a (re)ocupação irregular em áreas de risco de enchentes obriga o Município de São José da Laje/AL a realocar famílias em unidades habitacionais construídas com recursos públicos.

Em julho de 2010, foi declarada situação de emergência em diversos Municípios do Estado de Alagoas, em decorrência das enchentes que assolaram a região. No Município de São José da Laje foi declarada Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública (Decretos Estaduais 6.592, de 19 de junho de 2010, e 6.593, de 20 de junho de 2010, prorrogados pelos Decretos 7.879 e 7.880, de 6 de setembro de 2010¹³⁰). Em decorrência dessa situação, foi construído o Conjunto Habitacional Vereador Armando Lyra, composto de mil e seis casas doadas à população e equipamentos comunitários (Decreto Municipal 46/2014¹³¹).

Além da manutenção desses equipamentos comunitários, como escolas, creches, quadras esportivas, guarda municipal e posto de saúde, o Município, em que pese ter tomado medidas punitivas demandadas pela sua legitimidade

¹²⁹ SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL – SEDEC. Relatório preliminar de desastres. Brasília, 18.07.2010.

¹³⁰ GABINETE CIVIL DO ESTADO DE ALAGOAS. Legislação. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹³¹ PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Portal da Transparência – Legislação. Disponível em: <<http://www.saojosedalaje.al.gov.br/transparencialaje/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

pública e clamor populacional (Ação Civil Pública 0804175-48.2018.4.05.8002¹³²), vem sendo desafiado a encontrar meios para sanar problemas estruturais detectados na obra (Procedimentos 1.11.000.000.731/2014-20 e 1.11.000.000.787/2015-65).¹³³

Foi ao Município a quem os necessitados recorreram. Dados da Secretaria de Assistência Social do Município de São José da Laje/AL informam que, atualmente, existem cinco mil famílias cadastradas para contemplação com unidades habitacionais.¹³⁴ Na data de 13.07.2018, oportunidade da entrega do Condomínio Terezinha Pereira de Araújo (área desapropriada com recursos próprios do Município, por meio do Decreto 43/2012¹³⁵), 200 (duzentas) famílias foram contempladas com doações de casas.¹³⁶ Outra área já fora desapropriada com recursos próprios do Município (Decreto 134/2014¹³⁷) para diminuição dessa demanda.

Além do investimento financeiro e técnico para a construção dessas casas (despesas com desapropriação da área, estudo social e atos administrativos inerentes à formalização do projeto), competem ao Município as despesas supervenientes com manutenção da infraestrutura no entorno, limpeza urbana, acessibilidade a serviços sociais de educação, saúde e assistência social, sem prejuízo de outros.

Esse exemplo empírico é um recorte da importância dos entes municipais na concretização do Estado Social e a sua posição na opinião popular. Nesse sentido, o gráfico a seguir desenha um panorama das percepções da população sobre os três níveis de governo.

¹³² Disponível em: <<http://www.jfal.jus.br/servicos/processos/eletronicos>>.

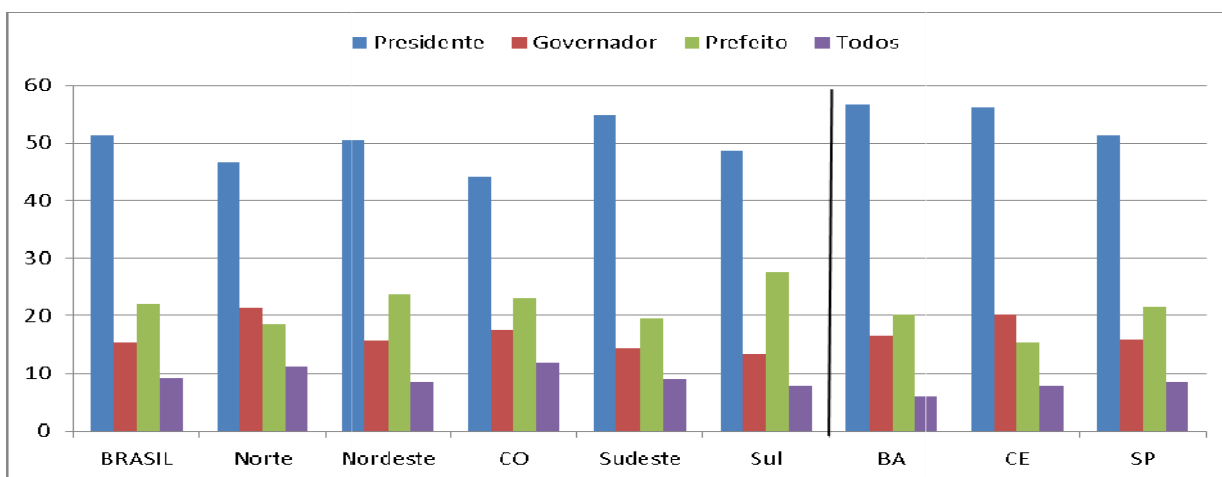
¹³³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portal da Transparência – Consulta Processual. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/consulta-andamento-processual>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹³⁴ PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Portal da Transparência – Legislação. Disponível em: <<http://www.saojosedalaje.al.gov.br/transparencialaje/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Portal da Transparência – Notícias. Disponível em: <<http://www.saojosedalaje.al.gov.br/transparencialaje/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

¹³⁷ PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Portal da Transparência – Legislação. Disponível em: <<http://www.saojosedalaje.al.gov.br/transparencialaje/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.



Fonte: Arretche e Schlegel (2014).¹³⁸

Esse gráfico recepciona as informações explicitadas por Arretche e Shlegel, quando da análise de uma pesquisa de opinião popular sobre federação, reveladora da preferência popular pelos governos federal e municipais, a saber:

Pesquisa intitulada “Imagens da Federação”, efetivada no ano de 2013 pelo Centro de Estudos da Metrópole, com 2.285 brasileiros entrevistados, revela que a maioria (51,3%) considera a decisão do presidente ou do governo federal como mais importante. Vinte e dois por cento dos entrevistados apontaram as decisões tomadas pelo prefeito como mais importante. Os governadores apareceram em terceiro lugar, com 15% das menções, 7 pontos percentuais abaixo dos prefeitos.¹³⁹

Observe-se no gráfico que esta percepção está presente em todas as regiões, com exceção do Norte, região na qual os governadores ficaram ligeiramente à frente dos prefeitos. Observe-se ainda que a distância entre a importância atribuída aos governadores e aos prefeitos é bem mais acentuada na região Sul, na qual o percentual dado aos prefeitos (27,5%) foi o dobro do atribuído ao governador (13,4%). Nos estados da amostra, também encontramos alguma variação no interior deste padrão mais geral, pois no Ceará os respondentes atribuem maior importância relativa ao governo do estado. Portanto, não há dúvida de que a maioria dos entrevistados de nossa amostra considera que as decisões mais importantes são tomadas no nível

¹³⁸ ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogério. Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro. Documento para discussão IDB-DP334. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. p. 20. Perguntas: “Para você, pessoalmente, qual a importância das decisões tomadas... pelo prefeito ou pela prefeitura da cidade em que você mora?/pelo governador ou pelo governo do Estado em que você mora?/pelo presidente ou pelo governo federal?”. “E quais dessas decisões são mais importantes para você em 1º lugar?”.

¹³⁹ ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogério. Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro. Documento para discussão IDB-DP334. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. p. 19.

federal, independentemente de região ou estado. Além disto, para um número razoável de nossos entrevistados, são os prefeitos que tomam as decisões mais relevantes. Apenas uma pequena minoria considera que as decisões dos governadores são importantes para suas vidas.¹⁴⁰

A pesquisa de opinião supracitada, que descreve a percepção do brasileiro sobre a federação brasileira, reforça a importância municipal na consecução do Estado Social.

No exemplo habitacional postulado, ainda que as residências tenham sido construídas pelo *modus operandi* do federalismo fiscal cooperativo, por meio de transferências voluntárias da União, não há como negar o papel de protagonista consagrado ao Município. Embora exista a participação financeira da União, percebe-se que a concretização do Estado Social, nesse caso específico, por meio da doação de casas populares a famílias carentes, vítimas das enchentes, e manutenção dos serviços públicos contínuos, só se torna possível pela função desempenhada pelo ente municipal.

Em que pese a Constituição de 1988 não tenha definido a República Federativa do Brasil como um Estado Social, uma vez que seu art. 1º versa sobre Estado Democrático de Direito, o Estado Social é reconhecido pela doutrina como

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 20. Esta se refere a uma pesquisa de opinião inédita sobre a percepção do brasileiro a respeito da federação brasileira, realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole. Nossa premissa, nesse caso, é que a relevância atribuída aos três níveis de governo presente no imaginário de uma amostra selecionada de entrevistados seria superior à avaliação subjetiva dos analistas.

A pesquisa “Imagens da Federação”, realizada em 2013 pelo Centro de Estudos da Metrópole, traçou um panorama amplo das percepções de uma amostra de entrevistados sobre o funcionamento dos diferentes níveis de governo e o relacionamento entre eles. De questões de identidade a preferências relativas à redistribuição, o levantamento contemplou os principais tópicos em matéria de discussão do desenho federativo. Nesse sentido, traz a marca do ineditismo: em garimpagem abrangente feita antes da realização do estudo, não localizamos pesquisa de opinião com representatividade nacional que tivesse temas federativos como foco central. Em geral, questões sobre a federação aparecem de forma pontual em pesquisas de opinião sobre outros assuntos, não permitindo um diagnóstico preciso e com a necessária abrangência.

“Imagens da Federação” ouviu 2.285 brasileiros com 18 anos ou mais em todo o país. A amostragem por cotas foi desenhada levando em conta sexo, idade e escolaridade, conforme apurados no Censo de 2010. O entrevistado foi questionado sobre a importância das decisões do presidente, bem como de governadores e prefeitos, e estimulado a apontar qual deles toma as decisões mais relevantes.

marca registrada constitucionalmente. Esse reconhecimento não se dá sem fundamento, basta analisar os arts. 6º, 7º e 11 da Constituição de 1988, in verbis:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 90, de 2015)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.¹⁴¹

Ramos dispõe sobre a necessidade de recursos públicos para fazer frente ao custeio do Estado Social. Segue, assim, que o Estado Social se traduz no mínimo de serviços básicos que o Estado é obrigado a ofertar a população.

Isso significa que os direitos sociais são exercidos a partir da oferta de prestações sociais específicas pelo estado; por isso, não se pode descurar acerca da análise da disponibilidade de recursos em conexão com a reserva parlamentar orçamentárias. Esses limites, entretanto, devem observar a oferta de um padrão mínimo para a população. Tal padrão, pode-se dizer irreduzível, consiste no dever de o Estado salvaguardar condições existenciais mínimas para todos os indivíduos indistintamente, tais como: direito à formação escolar, uma moradia simples, padrão mínimo de atendimento à saúde etc. Ao atendimento desse padrão mínimo proporcionando pelo Estado foi positivado pela Constituição de 1988, a qual elencou exemplificativa uma lista de direitos individuais e sociais. Os direitos podem ser ampliados e estendidos ilimitadamente, entretanto esbarram com limites orçamentários. Isso não quer dizer, porém, que esses limites devem servir como inação dos Poderes, sobretudo do Executivo; devem, sim, ser considerados para fins de abrigar o Administrador (Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo) a gerir com responsabilidade o dinheiro público. Vale anotar que se entende a gestão responsável das finanças públicas como aquela voltada a realizar o mínimo existencial garantido constitucionalmente, consistente na oferta, mesmo que

¹⁴¹ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

modesta, de direitos sociais básicos (saúde, educação, moradia, segurança etc.).¹⁴²

Com relação à acessibilidade geográfica, resta demonstrada por meios de exemplos que não têm a pretensão de esgotar a matéria, mas apenas rechaçar o ponto controvertido destacado pelo autor Tanzi, quando defende a irrelevância de um ente federado geograficamente próximo ao cidadão, no seu artigo intitulado “Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica”, para enfatizar a importância dos entes locais na promoção dos direitos sociais básicos.

O tratamento ofertado aos Municípios na Constituição de 1988 demonstra a respeitável importância desses entes federados na promoção dos serviços sociais básicos. “Nessa perspectiva, o governo local ganha predominância no atendimento das tarefas estatais, pois está intimamente ligado aos anseios democráticos de participação da população diretamente interessada na coisa pública”.¹⁴³

O cenário federativo impacta, inevitavelmente, nas execuções dos serviços sociais nas áreas de saúde e educação, pois são competências que demandam interação entre os três entes federados.

Tratando-se de federalismo fiscal cooperativo brasileiro, há de se pontuar, em matéria de saúde, a existência de emendas constitucionais sobre os percursos formais dessa cooperação: a Emenda Constitucional 29/2000 normatizou “recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde”.¹⁴⁴ Em 2012, a Lei Complementar 141 veio regulamentar essa Emenda Constitucional. Nesse sentido, disciplinou os investimentos em saúde da seguinte forma: “a União deve investir o valor aplicado no ano anterior acrescido

¹⁴² RAMOS, Maria. Crise financeira do Município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 114.

¹⁴³ Ibidem, p. 118.

¹⁴⁴ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional n. 29, DE 13 de setembro de 2000. Altera os art. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

da variação nominal do Produto Interno Bruto-PIB dos dois anos anteriores; os Estados o mínimo de 12% de suas receitas; e os Municípios o mínimo de 15% das suas receitas”.¹⁴⁵

Em 2015, a Emenda Constitucional 86 alterou o piso de gastos da União com a saúde: “a União fica, assim, obrigada a destinar o mínimo de 13,2% da Receita Corrente Líquida-RCL no ano de 2016 na saúde pública, até chegar gradualmente ao percentual mínimo de 15% no ano de 2020”.¹⁴⁶

Por meio da Emenda Constitucional 95/2016, um novo regime fiscal, quanto ao orçamento fiscal e à seguridade social da União, foi implementado em 2016, para vigorar por vinte exercícios financeiros. Nesse sentido, “os gastos da União com saúde será mensurado com base no ano anterior, acrescido de atualização pelo Índice de Preço ao Consumidor – IPCA”.¹⁴⁷

A tabela a seguir detalha o sistema de vinculação de receitas para a saúde, com as modificações constitucionais ao longo do tempo.

¹⁴⁵ BRASIL. Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n^{os} 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁴⁶ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁴⁷ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO					
		Desde 2000	Desde 2000	De 2000 a 2015	A partir de 2015	2017	A partir de 2018
EC 29/2000	EC 29/2000	EC 29/2000	EC 86/2015	EC 95/2016	EC 95/2016		
15% Transferências legais e constitucionais e impostos diretamente arrecadados	12% Transferências legais e constitucionais e impostos diretamente arrecadados	Valor empenhado no ano anterior + variação do PIB	Ano Base RCL		Ano Base RCL		Base: gasto ano anterior
			2016	13,20%	-	-	Valor gasto no ano anterior + IPCA
			2017	13,70%	2017	15,00%	
			2018	14,10%	-	-	
			2019	14,50%	-	-	
			2020	15,00%	-	-	

Fonte: Conselho Nacional de Secretarias Municipais – CONASEMS.¹⁴⁸

Compreende-se que, antes do teto de gastos fixado pela EC 95/2016, o percentual mínimo aportado por cada ente federado era vinculado à receita do respectivo ente. Agora, com o teto dos gastos, só a contribuição da União passa a ser limitada pelo IPCA, o qual, segundo conhecimentos da área de economia, não corresponde a aumento real. Ou seja, essa emenda constitucional não fixou um percentual mínimo para a União gastar com a saúde, e sim estabeleceu uma ordem de não regresso, para evitar a redução dos investimentos de um ano para outro, acrescido o valor aportado da variação do IPCA.

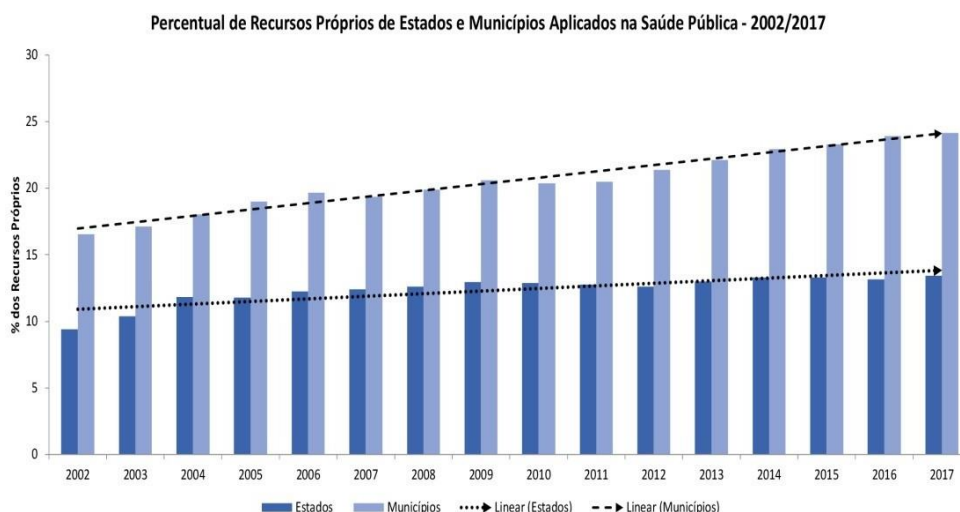
A contrassenso, os Estados-membros e os Municípios continuam com o piso das contribuições mínimas limitadas a suas respectivas arrecadações fiscais. O gráfico a seguir, computando os percentuais de receitas aportadas pelos Estados-membros e Municípios, nos anos de 1960 a 2016, aponta para uma municipalização da saúde pública. Nota-se que os Municípios, nesse lapso temporal, aumentaram seus investimentos financeiros na área de saúde mais do que os Estados-membros. Estes decresceram o aporte de recursos na saúde.

¹⁴⁸ CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS – CONASEMS. Disponível em: <<http://www.conasems.org.br/projeto-aedes-na-mira-capacitacao-em-entomologia-aplicada-saude-publica/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.



Fonte: Conselho Nacional de Secretarias Municipais – CONASEMS.¹⁴⁹

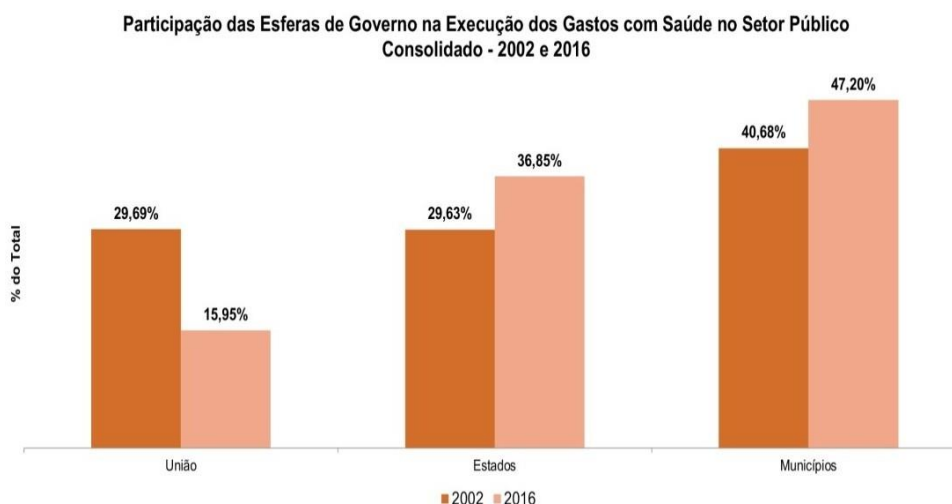
O gráfico a seguir, ao comparar os percentuais de recursos próprios dos Estados-membros com os dos Municípios, aportados nos períodos de 2002 a 2017, indica que os gastos com saúde tendem a crescer no conjunto dos Municípios, durante esse período.



Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS.¹⁵⁰

¹⁴⁹ CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS – CONASEMS. Disponível em: <<http://www.conasems.org.br/projeto-aedes-na-mira-capacitacao-em-entomologia-aplicada-saude-publica/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Nos períodos de 2002 a 2016, há indicação de forte queda no aporte de recursos financeiros da União para a pasta da saúde pública, destacando, assim, os Estados-membros e os Municípios como figuras importantes para materialização do direito à saúde pública:



Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS.

Os gastos na área de educação também destacam a importância dos Municípios na concretização do Estado Social. A Constituição da República Federativa do Brasil reza em seu art. 212:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.¹⁵¹

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, intitulada “Perfil dos Municípios Brasileiros-Finanças Públicas”, ao analisar as receitas e despesas de todos os entes municipais existentes nos anos de 1998 a 2000, divulgou aumento dos gastos anuais per capita com educação em todas

¹⁵⁰ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS. Disponível em: <<http://portalmms.saude.gov.br/repasses-financeiros/siops>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

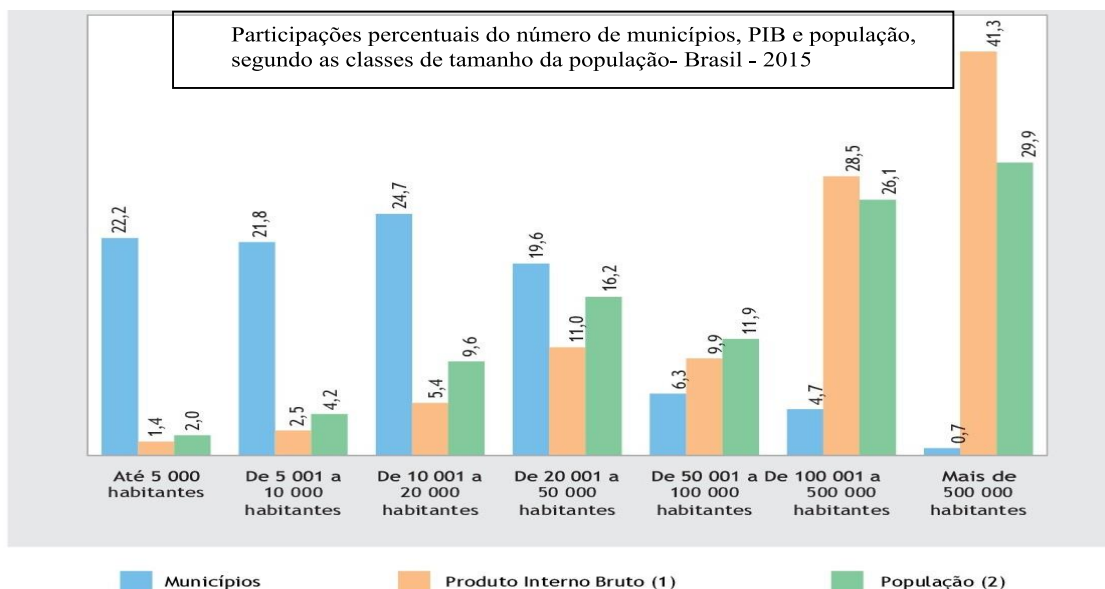
¹⁵¹ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

as faixas populacionais. Nesse cenário, apontou que os Municípios com menos de cinco mil habitantes foram os que mais investiram em educação:

Em três anos, o gasto médio anual per capita com educação passou de R\$ 134,00 para R\$ 166,00. O aumento de gastos se deu em todas as faixas e porte populacional, sendo que entre os menores municípios, aqueles com menos de cinco mil habitantes, dobrou o percentual daqueles que gastavam acima de R\$ 250,00 per capita com educação, passando de 22% em 1988 para 48%, ou seja, quase a metade deles gasta acima desse valor. Por outro lado, quanto maior o porte populacional dos municípios, menor o gasto per capita com educação. Entre os municípios com mais de 500 mil habitantes, 38% deles gastam R\$ 70,00 per capita. Entre os de menor porte, apenas 7% deles gastam até esse valor. A pesquisa mostrou ainda que, no Nordeste, 15% (o maior percentual entre as regiões) dos municípios gasta mais de 45% da sua receita disponível com educação.¹⁵²

Insta ressaltar que, assim como aconteceu com a saúde, a Emenda Constitucional 95/2016 limitou os gastos da União com educação. Quanto à participação dos Municípios no Produto Interno Bruto – PIB per capita do país, no ano de 2015, os resultados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE descrevem os entes municipais que geraram os PIBs maiores e menores; os cinco PIBs municipais mais elevados por unidade da Federação; e a concentração econômica dos Municípios das capitais.

¹⁵² IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível e Perfil dos Municípios Brasileiros – Finanças Públicas. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=243&t=gastos-educacao-aumentam-conjunto-municipios-maioria-depende-repasses-estaduais-federais&view=noticia>>. Acesso em: 23 jul. 2018.



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Notas: 1. Dados sujeitos a revisão.

2. População estimada para 1º de julho, série revisada.

O gráfico supra mostra a distribuição do número de Municípios, PIB e população segundo as classes de tamanho da população. As duas últimas classes de população – os 304 Municípios com mais de 100.000 habitantes, ou 5,4% do total dos Municípios – geraram aproximadamente 69,8% do PIB nacional, enquanto que os 3.824 Municípios com até 20.000 mil habitantes – ou 68,7% do total dos Municípios – foram responsáveis por menos de 10,0% do PIB. Em 2015, apenas as duas últimas classes apresentaram PIB per capita superior ao nacional.¹⁵³

Da interpretação do gráfico supra conclui-se que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com fins metodológicos, adotou o critério populacional¹⁵⁴ para dividir os Municípios em sete classes: 1ª classe – até 5.000 habitantes; 2ª classe – de 5.001 a 10.000 habitantes; 3ª classe – de 10.001 a 20.000 habitantes; 4ª classe – de 20.001 a 50.000 habitantes; 5ª classe – de 50.001 a 100.000 habitantes; 6ª classe – de 100.001 a 500.000 habitantes; e 7ª classe – acima de 500.000 habitantes.

¹⁵³ IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2015. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101458.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

¹⁵⁴ IBGE: As estimativas das populações municipais com data de referência em 1º de julho são publicadas anualmente no Diário Oficial da União (DOU) até 31 de agosto e posteriormente enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU). As estimativas municipais que porventura forem alteradas, após a publicação no DOU, são enviadas novamente ao TCU e podem ser consultadas no link Downloads.

Considerando a população do Município de São José da Laje, em Alagoas, estimada em 24.048 habitantes em 1º de julho de 2015,¹⁵⁵ há de se compreender que ele é um retrato, nesse período, de 19,6% dos Municípios brasileiros que correspondem a 11% do PIB nacional e 16,2% da população brasileira.

Em 2015, a participação percentual dos Municípios das Capitais na composição do PIB nacional foi 33,1%.

Os estados das Regiões Norte e Nordeste dependem de suas respectivas capitais. O Estado de Santa Catarina foi o mais autônomo em toda série, tendo sua capital, Florianópolis, contribuído para economia estadual, em 2015, com 7,5%. Já o Estado do Amazonas foi o mais dependente, uma vez que sua capital, Manaus, contribuía com 77,5% para o PIB do estado, em 2015.¹⁵⁶

Nesse diapasão, quanto à participação dos Municípios nas riquezas do país, no ano de 2015, cumpre ressaltar que “a principal atividade econômica de 3.129 Municípios, correspondentes a 56,2% do total de Municípios, foi o serviço público, seguido da agropecuária”.¹⁵⁷

Os dados supradescritos espelham a relevância prática dos Municípios na economia e na concretização do Estado Social. Como reforço dessa importância na persecução do Estado Social, a Constituição de 1988 e as normas regulamentares definem instrumentos que possibilitam a participação dos cidadãos na definição e fiscalização das políticas públicas municipais.

Não tem como descuidar que o cidadão é convidado pela Constituição de 1988 a participar das decisões que repercutem diretamente na gestão pública, conforme depreendem os seus arts. 1º (“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”) e 37, § 3º, (“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta

¹⁵⁵ IBGE. Estimativa de população em 2015. Disponível em: <tp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹⁵⁶ IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101458.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.

¹⁵⁷ IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101458.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.

e indireta, regulando especialmente: [...]”¹⁵⁸ Tais dispositivos fundamentam, então, o controle social, por meio da participação democrática dos cidadãos.

Além da escolha, pelo voto direto, secreto e universal, dos vereadores, deputados estaduais e federais, senadores, prefeito, governador, presidente e seus respectivos vices ou suplentes (art. 14 da CR de 1988), como fortalecimento formal a uma democracia direta, destacam-se: propostas de iniciativa popular (arts. 27, § 4º, 29, XIII, e 61, § 2º, todos da CR/1988); Conselhos de Ensino Público (CF, art. 206, VI), de Seguridade Social (CF, art. 194, VII), do Sistema Único de Saúde (CF, art. 198, III); propositura de ação popular (CF, art. 5º, LXXIII); e fazer denúncia diretamente ao Tribunal de Contas (CF, art. 74, § 2º).

A Constituição de 1988, ao conceber o controle social como instrumento de efetivação da participação social, definiu como um dos lócus dessa participação os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Com isso, estabeleceu-se um espaço público de interlocução importante entre a sociedade civil organizada e o poder público, espaço esse que nessas duas últimas décadas vem sendo objeto de estudos por cientistas políticos, com resultados muito mais positivos que negativos, embora seja ainda embrionária a intervenção efetiva nas políticas públicas.¹⁵⁹

Das lições supra, é possível afirmar que a Constituição de 1988, ao consagrar uma Federação pautada na descentralização trina (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), reconheceu formalmente a importância de uma democratização participativa em todos esses entes federados. Para fomentar essa democratização, cuidou de instituir normas prospectoras de interação entre os cidadãos e o Estado Federado. Dessa forma, a Democracia está assegurada pela Carta Magna e não pela discricionariedade dos governos centrais.

Para Barbosa, a democracia direta é um direito e não um dever:

¹⁵⁸ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

¹⁵⁹ CARDOSO, Elisabete Lopes. Representação e sociedade civil nos Conselhos de Políticas Públicas: uma análise do Conselho Municipal de Assistência Social no município de Camaçari na Bahia. 2011. p. 127.

A participação não é concedida, ao contrário, configura-se como direito e deve ser buscada no dia a dia. Esse é o grande desafio de todos nós, que acreditamos nas diversas possibilidades de contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos Municípios.¹⁶⁰

A democracia direta é também um dever, porque a vontade política, por meio da edição de leis infraconstitucionais, precisa materializar o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido de descentralização e democratização, surgiram, dentro da constelação do ordenamento jurídico brasileiro, normas infraconstitucionais que permitem o avanço da democracia direta, podendo-se contextualizar, como exemplo, legislações nacionais que tratam da obrigatoriedade de institucionalização dos Conselhos Municipais: Lei 8.069/1990 (Conselho Tutelar – Conselho da Criança e do Adolescente); Lei 8.742/1993 (Conselho Municipal de Assistência); Lei 10.172/2001 (Conselho Municipal de Educação); Lei 11.947/2009 (Conselho Municipal de Alimentação Escolar); Lei 8.842/1994 (Conselho Municipal do Idoso); Lei 10.683/2003 (Conselho Municipal de Direitos das Pessoas com Deficiências).

Essas previsões normativas, adotadas em âmbito nacional, objetivam que determinadas decisões do governo local sejam adotadas mediante interlocução com representantes de sua sociedade civil, para legitimação do processo democrático. Como esses Conselhos Municipais representam o povo de forma institucionalmente organizada, ao tempo em que traduz o exercício democrático, por meio da deliberação popular na gestão pública municipal, espera-se que os recursos financeiros dos Municípios sejam alocados de forma a contemplar as necessidades locais.

¹⁶⁰ BARBOSA, Selma. Conselhos de Educação: espaços de fortalecimento da democracia e do poder local? In: ZIULKOSKI, Paulo Roberto; HERMANY, Ricardo; LEAL, Rogério Gesta; OLIVEIRA, Antônio Cândido de Oliveira; ROTONDO, Felipe; GARRIDO, Elena; CALIENDO, Paulo; BORBA, Everton; COSTA, Marli. XV Marcha: um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2012.

Os Conselhos Municipais, formalmente dotados de autonomia, atuam como um colegiado que tem por função acompanhar, fiscalizar e até deliberar sobre atos administrativos e financeiros. A denominação e a atuação desses Conselhos dependem dos respectivos campos de atuação.

Ao tempo em que a Constituição de 1988 prevê a interação da população em determinadas matérias e leis nacionais coordenem os assuntos inerentes para fins de atuações cooperadas entre as três esferas de entes federados, as Leis Orgânicas dos Municípios, sem prejuízo das normas municipais regulamentadoras, delineiam a quantidade, a área de atuação, a composição e as atribuições dos Conselhos, podendo ser paritários (representantes do ente federado, da sociedade civil e instituições/poderes públicos), deliberativos e/ou consultivos.

Importante frisar que a União, ao atuar como coordenadora das ações que exigem alocação financeira conjunta dos entes federados, por meio de legislação nacional específica, veda determinadas transferências voluntárias para os Municípios, caso estes não instituem o Conselho Municipal inerente à política pública alvo de subfinanciamento.

Nesse contexto, os Conselhos Municipais, por proporcionarem participação popular na criação, condução e fiscalização dos recursos públicos disponibilizados de forma cooperada pelos três entes federados, representam um intercâmbio entre a sociedade civil e o Estado Federal, tendo como pauta o federalismo fiscal cooperativo como provedor do bem-estar social. O Estado Federal brasileiro circunda direitos sociais, com a previsão de obtenção de recursos financeiros necessários ao sustento por meio de uma cooperação fiscal entre os três entes federados e o dever de solidariedade social – por meio da democracia participativa.

Em suma, a Federação brasileira materializa, por meio de uma organização sistêmica assegurada pela Carta Magna, a cooperação idealizada pela teoria do federalismo fiscal: os entes federados tributam; os indivíduos, por um dever fundamental de pagar tributos, custeiam o Estado; os entes, por um

dever fundamental de efetivar o Estado Social, fornecem os serviços básicos, de forma una ou cooperada; os indivíduos, por um dever/direito democrático, deliberam politicamente. Nesse sentido, segue a contribuição de Afonso:

A parte aspectos estritamente tributários, a melhoria da administração fazendária também importa para uma mudança na responsabilidade e controle social de um governo. Em outras palavras, cobrar impostos da comunidade local, por menor que seja o seu peso relativo no orçamento da prefeitura, estimula maior atenção e fiscalização dos contribuintes sobre o orçamento local, o que implica o chamado controle social¹⁶¹.

Sem discutir a efetividade da intervenção popular nas políticas públicas municipais, pois não é objeto deste estudo, é possível afirmar que a participação da sociedade nas decisões de políticas públicas e na fiscalização dos gastos públicos vem sendo praticada no Brasil. Os gestores públicos e os cidadãos estão incrementando esse modo de interação no trato com a Administração Pública.

Na primeira década da promulgação da Constituição de 1988, uma Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, de forma inédita, por ser o ano de referência do IBGE para o âmbito municipal, refletiu aspectos importantes da participação democrática direta nas administrações municipais. Conforme o gráfico a seguir, dos 26.859 (vinte e seis mil, oitocentos e cinquenta e nove) Conselhos Municipais existentes no Brasil, no ano de 1999, o número médio era de 4,88 Conselhos para cada Município. Interessa destacar que os Municípios, com até 10.000 (dez mil) habitantes, apresentaram uma média de 4,42 Conselhos Municipais:¹⁶²

¹⁶¹ AFONSO, José Roberto Rodrigues. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. Disponível em: < web.bndes.gov.br>. Acesso em: 12 de jul. 2018. p.15-16.

¹⁶² IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Desktop/ibge%202014.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Distribuição do total de conselhos municipais segundo as faixas de população¹⁶³

FAIXAS DE POPULAÇÃO (por mil)	NÚMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS	TOTAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS	NÚMERO MÉDIO CONSELHOS MUNICIPAIS POR MUNICÍPIO
TOTAL	5.506	26.859	4,88
até 10	2.727	12.040	4,42
10-20	1.392	6.839	4,91
20-50	908	4.799	5,29
50-100	279	1.745	6,25
100-500	174	1.230	7,07
500 e mais	26	206	7,92

¹⁶³ O Distrito Federal não foi incluído nos resultados. A distribuição dos conselhos municipais segundo as grandes regiões apresenta-se relativamente mais homogênea; a menor média é encontrada na região Norte (4,12) e a maior delas, na região Sul (5,94). As duas regiões que apresentam número médio de conselhos abaixo da média nacional são a Norte e a Nordeste. A identificação dos conselhos municipais mostra que existem temas prioritários. Em primeiro lugar aparecem os conselhos de saúde, cuja existência foi registrada em 98,5% dos Municípios. Os conselhos de assistência e ação social surgem em segundo lugar, sendo registrada sua existência em 91,5% dos Municípios. Os conselhos de educação são encontrados em 91% dos Municípios. Verifica-se, pois, a presença marcante dos temas ligados à área social. Ainda com forte intensidade estão os conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, encontrados em 71,7% dos Municípios, vindo em seguida, bem mais distantes, os conselhos de emprego e trabalho, encontrados em 30,3% dos Municípios. Em pouco mais de uma quinta parte dos Municípios (21,4%) são encontrados conselhos do meio ambiente, seguindo-se em importância aqueles sobre turismo (15,6%), habitação (8,0%), transportes (4,1%) e política urbana (3,4%). Há também uma expressiva parcela de Municípios (52,3% do total) onde existem outros conselhos não identificados. Na distribuição dos conselhos segundo as faixas de população, verifica-se que tanto no caso dos conselhos de saúde, quanto naqueles de assistência e ação social e de educação, que apresentam percentuais de ocorrência bem elevados, eles são mais intensos à medida que cresce o tamanho da população dos Municípios. No caso dos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, o percentual de ocorrência é relativamente bem baixo na faixa de população inferior a 10 mil habitantes (59,7%), situando-se pouco acima da média para os Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes (76,4%). Nos Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes verifica-se a expressiva marca de 97,1%; enquanto que alcança a 98,9% naqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. Para os Municípios com população superior a 500 mil habitantes, os conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes são encontrados em todos eles (IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Desktop/ibge%202014.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018).

Nessa visão, nota-se que o controle social é um mecanismo que pode agregar positivamente no processo de decisão sobre políticas públicas e fiscalização dos recursos públicos.

Ao se relacionar porcentagem de conselhos nos municípios em 2009 e o número de conselhos nas unidades da federação em 2012, verificou-se maior presença de conselhos nos seguintes temas: Educação, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde e Meio Ambiente.¹⁶⁴

O financiamento dos serviços básicos de educação, assistência social e saúde, na esfera municipal, é resultante de um processo de cooperação fiscal, traduzido na junção do produto da atividade tributária própria e das transferências intergovernamentais. Nesse contexto, importa o reconhecimento dos Conselhos Municipais como instrumentos fomentadores da democracia participativa e a discussão sobre as receitas financeiras dos entes municipais, já que é por meio delas que as demandas locais podem ser providas com mais eficiência.

Daí a importância da análise financeira no tocante à efetivação de direitos sociais prestacionais. No sistema federal, as finanças públicas guardam maiores complexidade, por causa da multiplicidade de estruturas estatais subnacionais. Sobretudo no caso brasileiro, que consagra o Município como ente federativo. Por isso, ao se tratar da efetivação de direitos, não se pode descurar de analisar as finanças municipais na Federação brasileira.¹⁶⁵

O Município de São José da Laje, no Estado de Alagoas, fomenta a interação da sociedade civil organizada com os atos locais de gestão pública por meio de Conselhos Municipais que atuam nas seguintes áreas: Lei 8.069/90 (Conselho Tutelar – Conselho da Criança e do Adolescente); Lei 8.742/1993 (Conselho Municipal de Assistência); Lei 10.172/2001 (Conselho Municipal de Educação); Lei 11.947/2009 (Conselho Municipal de Alimentação Escolar); Lei 8.842/94 (Conselho Municipal do Idoso); Lei 10.683/2003 (Conselho Municipal de Direitos das Pessoas com Deficiências).

¹⁶⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Participação em foco. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/1184-ibge>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹⁶⁵ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 115.

Além desses dispositivos constitucionais e legais já referenciados, existem outras normas infraconstitucionais, com efeitos para todos os entes federados, que ampliam a possibilidade de participação do cidadão nas decisões e controle das políticas públicas: Lei Complementar 101/2001,¹⁶⁶ arts. 48 (transparência da gestão fiscal – receitas x despesas, também mediante incentivo da participação popular por meio da realização de audiências públicas durante elaborações dos Planos Plurianuais – PPA, Leis Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), 49 (transparência nas prestações de contas) e o art. 67¹⁶⁷ (conselhos de gestão fiscal); Lei 10.257/2001,¹⁶⁸ arts. 4º, III, “f” (planejamento do território municipal, por meio da instituição de zonas especiais de interesse social), 43 (gestão democrática da cidade, por meio de audiências, conferências...), 44 (debates, audiências e consultas sobre PPA, LDO e LOA) e 45 (participação popular por meio de organismos gestores); Lei Complementar 131/2009¹⁶⁹ (transparência das informações sobre as atividades públicas); Lei 12.527/2011¹⁷⁰ (Lei de Acesso à Informação, conhecida como LAI, regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, o § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216, todos da Constituição

¹⁶⁶ BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jul. 2018.

¹⁶⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 143/2015. Altera o art. 67 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para redefinir características do Conselho de Gestão Fiscal com vistas a viabilizar a sua efetiva instalação e funcionamento. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1618352>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

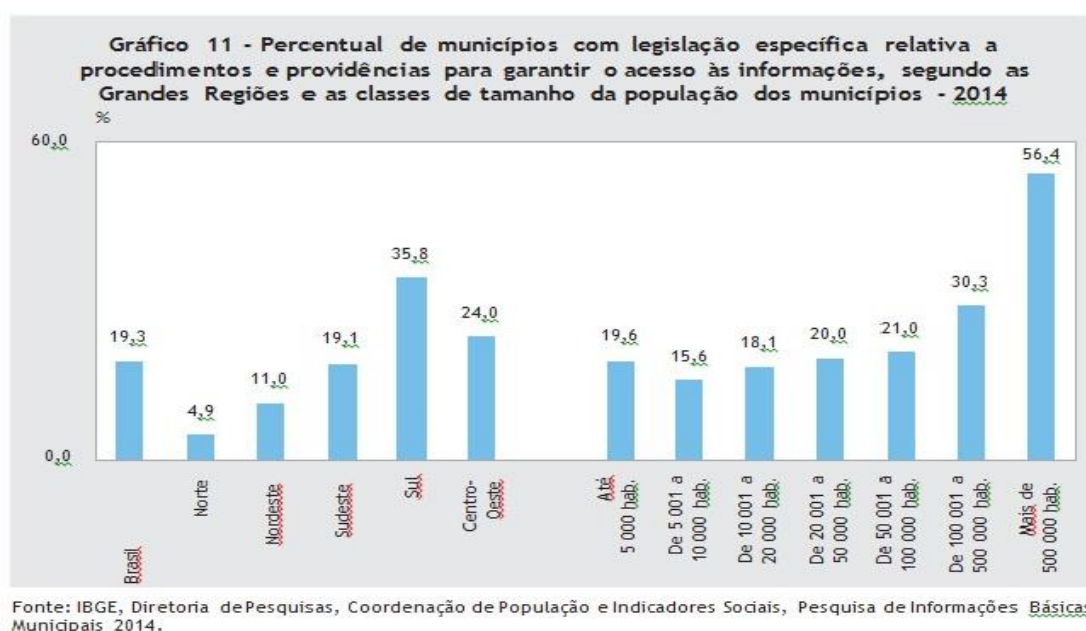
¹⁶⁸ BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 jul. 2018.

¹⁶⁹ BRASIL. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 15 jul. 2018.

¹⁷⁰ BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 15 jul. 2018.

de 1988, e possibilita o acesso dos cidadãos às informações da Administração Pública direta e indireta, sendo exceção o sigilo).

Quanto à Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação –, dados do IBGE, do ano de 2014, apontam que apenas 1.075 (mil e setenta e cinco) Municípios brasileiros, correspondentes a 19,3% do total dos 5.570, possuem regulamentação específica para garantir o acesso à informação, conforme gráfico a retratar.¹⁷¹



Para a população se democratizar, é necessário entender como participar. No entanto, ainda que a participação seja pautada politicamente e a população a deseje, sua efetivação não ocorre de imediato. A experiência brasileira adquirida pela implantação da Lei 12.527/2011, conforme o gráfico supra, mostra que o seu modo operante precisa ser fomentado e ensinado continuamente.

¹⁷¹ IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014. p. 32. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Desktop/ibge%202014.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Dentre outras situações positivas proporcionadas, a internet¹⁷² colabora com os entes públicos em tomadas de decisões, como também na fiscalização e na cobrança efetuadas pelos indivíduos sobre ações públicas, mas é preciso ponderar que o uso de tecnologias de informações ainda é precário no Brasil, por diversos fatores, como aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em pesquisa por amostragem domiciliar, realizada no ano de 2016.¹⁷³

Para tanto, é necessária, nesse processo de efetivação das disposições da Lei 12.527/2011, a vontade política para que esse espaço de caráter democrático se efetive. É importante contextualizar que a democracia direta não se materializa por previsão legal. A Advocacia-Geral da União vem prestando capacitação aos agentes políticos, que assim solicitam, sobre a efetivação do acesso à informação, nos moldes da Lei 12.527/2011.¹⁷⁴ Faz-se necessário

¹⁷² Brasil ocupou, no ano de 2017, a 53ª posição no ranking mundial em velocidade geral da internet móvel (Open Signal. The trusted global standard for mobile experience. Disponível em: <<https://opensignal.com>>. Acesso em: 22 fev. 2017).

¹⁷³ O Brasil possui 116 milhões de usuários de internet, referentes a uma amostragem feita até o final de 2016. Os dados confirmam tendências mundiais, como a onipresença dos celulares como dispositivo preferido para acesso à rede, sendo citado por 94,6% dos entrevistados. 64,7% da população brasileira acima dos 10 anos de idade, com uma prevalência dos jovens adultos – 85% das pessoas entre 18 e 24 anos de idade –, têm acesso à internet. 65,5% das mulheres entrevistadas possuem alguma forma de acessar a rede, contra 63,8% dos homens entrevistados. A região Sudeste continua com o maior índice de habitantes conectados (72,3%), seguida do Centro-Oeste (71,8%) e do Sul (67,9%), enquanto Norte e Nordeste trazem os menores totais, com, respectivamente, 54,3% e 52,3% de cidadãos on-line. Os brasileiros com mais de 60 anos de idade também permaneceram como a faixa etária com menor penetração da rede, com apenas 25% de internautas. No total geral, são 63,3 milhões de brasileiros desconectados em todo o país, com três em cada quatro cidadãos afirmando que a falta de conhecimento sobre ferramentas, dispositivos e a própria internet é o principal motivo para não acessar a internet. 14,3%, ainda, citaram os altos preços como um fator impeditivo. Enquanto isso, na outra ponta desse espectro, a comunicação é citada como a principal forma de utilização da rede. Como o celular é o dispositivo mais usado pelos brasileiros, aplicativos de mensagem ou bate-papo também apresentaram maior penetração, com 94,6% dos internautas afirmando serem utilizadores de soluções desse tipo. 76,4% dos entrevistados afirmaram usar a internet para assistir a vídeos, enquanto as chamadas de voz ou vídeo aparecem na terceira colocação, com 73,3%. Abaixo dos celulares como aparelhos preferidos para acesso à rede estão os computadores, com 63,7%. Na sequência aparecem os tablets (16,4%) e os televisores inteligentes, com 11,3% de penetração. O domínio dos smartphones é claro e praticamente imbatível, mas nesse quesito houve queda. Em 2015, 78,3% dos brasileiros possuíam um smartphone. Em 2016, esse total é de 77,1% (IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 30 jan. 2018).

¹⁷⁴ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Capacitação de Agentes Públicos. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/capacitacao>>. Acesso em: 23 jul. 2018. A capacitação de agentes públicos poderá ser implementada por meio

amadurecer a ideia de uma participação popular efetiva nas decisões da Administração Pública. A Lei 12.527/2011 se apresenta pragmaticamente incipiente. Por todo o exposto, não resta clara a postura fundamental que os Municípios exercem dentro do modelo federativo: pela aproximação geográfica com os cidadãos, contribuem para a concretização do Estado Democrático de Direito e Social; fomentam a democracia direta, a transparência dos atos e gastos públicos. Logo, são peças primordiais para uma alocação de recursos financeiros nas áreas de interesse local. Essas evidências criam oportunidade para destacar a importância dos Municípios na federação brasileira.

Pelos argumentos expostos, não há dúvida de que a Constituição de 1988 instituiu um federalismo de três níveis, buscando a descentralização de poderes e competências, pelo que não é possível definir o Município como mera divisão política do Estado-membro, sendo imprescindível considerá-lo como ente federativo integrante do Estado Federal Brasileiro. O Município vai além, é mais do que um ente federado; é um espaço antropológico, com suas características e importâncias históricas, sociais, culturais, políticas, econômicas e financeiras.

A Constituição de 1988 certifica a importância do Município na organização política e administrativa do Estado Federal. Assim, lhe assegura formalmente autonomias administrativa, política e financeira. Em relação à autonomia financeira, prevê meios para custeio de suas atribuições. No próximo subtítulo serão analisadas as competências formais e as receitas que lhes são inerentes por vias de mandamento constitucional.

de ações de educação presencial ou de educação a distância. O conteúdo a ser oferecido estará relacionado à transparência, governo aberto e acesso à informação. As ações de educação presencial contemplarão o treinamento de agentes públicos estaduais e municipais para a aplicação da Lei 12.527/2011 e demais legislações correlatas. Os interessados poderão entrar em contato com a Unidade Regional da CGU do seu Estado ou preencher o formulário de adesão ao programa. As ações de educação a distância contemplam a disponibilização de cursos com e sem tutoria pela “internet”, além de vídeos educacionais sobre temas relacionados à transparência, governo aberto e acesso à informação. Acesse a Escola Virtual da CGU e conheça os cursos já disponíveis. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/capacitacao>>.

2.2 Competências municipais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Os Municípios, considerados como entes constitucionalmente formalizados e com personalidade jurídica de direito público interno,¹⁷⁵ correspondem a uma descentralização constitucionalmente caracterizada por graus de objetividade (competências comuns e supletivas) e graus de subjetividade (dentro das competências expressas, destaca-se o poder de legislar sobre o interesse local).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nos vários artigos reservados ao título que versa sobre a organização do Estado brasileiro, estabeleceu as competências expressas e comuns a todos os entes federados. Aos Municípios foram garantidas competências para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, da Constituição de 1988), competências comuns, dispostas no art. 23 da CF/1988, e competências específicas (art. 30 da Constituição de 1988).

No tocante às atribuições comuns entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, vale transcrever o seu art. 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 85, de 2015)

¹⁷⁵ BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, jan. 2002.

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006)

O legislador constituinte formulou um federalismo cooperativo, atribuindo a competência comum à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios para, em regime de solidariedade, atuarem com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento econômico, ao equilíbrio financeiro e à concretização do bem-estar social.

Em relação às atribuições municipais, a Constituição Federativa de 1988 estabeleceu no seu artigo 23, juntamente com os demais entes federados (União, Estados-membros e Distrito Federal), as competências comuns. Caberá a todos os entes atuar sobre matérias que estejam nas suas atribuições institucionais. Esse delineamento decorre do modelo de cooperação adotado pelo federalismo brasileiro, visando manter o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar no âmbito nacional.¹⁷⁶

Entretanto, a visualização de um dimensionamento equilibrado dessas atribuições não vem sendo possível no caso concreto. A ausência de regulamentação do art. 23, conforme preleciona o seu parágrafo único, não colabora com uma delimitação de responsabilidades. Essa situação aparenta

¹⁷⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 134.

imensa distorção no sistema federativo, uma vez que impera confusão sobre qual ente recai a atribuição por uma determinada política pública.

Considerando que o próprio texto constitucional remete a uma relação de cooperação entre os entes federados, infere-se dedutivamente a necessidade de se extrair o alcance prático da competência comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Silva contextualiza a expressão competência comum como: “a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata de cumprir a função pública de prestação de serviços à população”.¹⁷⁷

A conceituação da expressão competência não é capaz de delimitar o alcance das responsabilidades inerentes a cada ente. Se a competência é comum, há de se definir a parcela de colaboração de cada ente. Nesse sentido, a Confederação Nacional dos Municípios verbaliza o impacto negativo dessa omissão na autonomia municipal:

A propósito, ficamos a questionar-nos: que motivação tem os nossos deputados federais e senadores, eleitos pelos Municípios e originários todos de um Município, para atuar com tamanha ênfase no sentido de destituir o Município da autonomia que a Carta Magna lhe assegurou? Quais razões motivam um senador da República a propor projetos de lei e outros tantos a aprovarem-nos sabendo que são leis que contrariam o poder de autoadministração dos Municípios e que conseqüentemente são inconstitucionais? Como explicar ao cidadão comum que o Congresso Nacional que desde outubro de 1988 tem a obrigação de editar as leis complementares que regulamentarão o Pacto Federativo, artigo 23 da Constituição Federal de 1988, para estabelecer os limites de cada ente na execução das diversas competências comuns que nele estão listadas, dizendo o que compete a cada um é informando as fontes de financiamento para o cumprimento das obrigações, ainda não teve tempo de fazê-lo (24 anos no aguardo) e, no entanto, é extremamente célere para votar leis que pisoteiam na autonomia dos Municípios, que desorganizam os orçamentos desses entes locais, que desconsideram os pleitos da população local, pois que obrigam os

¹⁷⁷ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 273.

prefeitos a priorizar demandas que não são as eleitas pelo munícipe?¹⁷⁸

A expectativa criada é de que a regulamentação do art. 23 da Constituição de 1988 possa contribuir para sanar problemas inerentes às lacunas da sobreposição de funções e despesas não elegíveis. Sob pena de perpetuação da priorização de demandas que não correspondem ao interesse local, resta ao poder legislativo esclarecer os limites de cada ente na execução das diversas atribuições comuns listadas no citado artigo, com a indicação da correspondente fonte de financiamento.

No tocante à competência legislativa municipal, o caput do art. 29 da Constituição de 1988 apresenta a competência para elaboração da Lei Orgânica:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I – eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 16, de 1997)

III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV – para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 58, de 2009) (Produção de efeito) (Vide ADIn 4.307)¹⁷⁹

[...]

A Lei Orgânica, conforme enunciado supra parcialmente transcrito, é considerada a constituição do Município, no tocante às competências específicas

¹⁷⁸ ZIULKOSKI, Paulo. XV Marcha: um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2012. p. 16-20.

¹⁷⁹ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

outorgadas a ele pela Constituição da República Federativa de 1988. Logo, deve respeitar os preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa de 1988 e na Constituição do seu respectivo Estado-membro. Nesse sentido, o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT assim dispõe:

Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.¹⁸⁰

Importa ressaltar que os Municípios precisam adotar, em suas correspondentes Leis Orgânicas, os princípios e as regras de organização que fundamentam o Estado Federal de três níveis.

Conforme ressaltado no início deste trabalho, o Federalismo trino, consagrado nos arts. 1º e 18 da Constituição de 1988, é o reconhecimento dos Municípios, assim como da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal, como entes autônomos para organização, por meio de suas Leis Orgânicas e regulamentos, da sua estrutura administrativa e financeira, condicionando-a à não violação dos preceitos da Constituição de 1988 e da respectiva Constituição Estadual.

Quanto ao princípio da simetria, não há uniformidade sobre a sua natureza e alcance prático. O referido princípio é notável, em âmbito municipal, quando da redação do caput do art. 29 da Constituição de 1988 e do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Por força desse princípio, os Municípios precisam reproduzir normas que preordenam a existência dos entes federados.

¹⁸⁰ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

Percebe-se que a interpretação do princípio da simetria pode terminar por interferir na autonomia municipal. Como exemplo prático desse princípio, cabe citar a ausência do prefeito do território municipal, por mais de quinze dias, sem licença da Câmara de Vereadores. Diante da omissão da Constituição de 1988 em tratar especificamente sobre licença do prefeito, as Leis Orgânicas Municipais, pela interpretação dada ao princípio da simetria, terminam por copiar, em âmbito local, os termos do art. 83 da Carta Magna: “O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo”.¹⁸¹

A Lei Orgânica do Município de São José da Laje, Alagoas, por exemplo, disciplinou a questão em seus arts. 15, VIII e XV, e 67. Nesses termos, o prefeito só poderá se ausentar do Município, sem autorização da Câmara de Vereadores, pelo prazo máximo de quatorze dias, sob pena de perda do cargo. Licença superior a esse tempo se dará sem percepção dos subsídios, mediante autorização por Decreto Legislativo.¹⁸² Nesse caso, o Município, ainda que não tenha reproduzido o texto constitucional da mesma forma, comportou-se de modo a seguir o princípio da simetria, por meio da relativização do período de ausência e estipulação da pena de perda do mandato, em caso de ausência por mais de quatorze dias, sem autorização legislativa, tal como assemelhado para o presidente do país na Constituição de 1988.

A transcrição da ementa da decisão monocrática, 3ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça de Alagoas, conforme demonstrado a seguir, alinha-se à teoria do princípio da simetria:

Agravo de instrumento. Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pela Câmara Municipal de Traipu – AL, em face de Maria da Conceição Teixeira Tavares, visando a reforma da decisão liminar proferida pelo Juízo de Direito da Vara do Único

¹⁸¹ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

¹⁸² PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Portal da Transparência – Legislação. Disponível em: <<http://www.saojosedalaje.al.gov.br/transparencialaje/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

Ofício da Comarca de Traipu que suspendeu os efeitos da “Sessão de Cassação” do mandato da agravada, mantendo-a no cargo de Chefe do Poder Executivo do município de Traipu. Narrou que, em 10 de abril de 2015, através do Ato n. 02/2015, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Traipu decretou a vacância do cargo de prefeito daquele município, anteriormente ocupado pela agravada, em razão de ter ocorrido a perda de seu cargo, devido à sua ausência do município em questão por prazo superior a 15 (quinze) dias, sem que, para tanto, tivesse autorização daquela Câmara Municipal. DEFIRO o pedido de efeito suspensivo, sustando os efeitos da decisão vindicada, e, conseqüentemente, reafirmando os efeitos das deliberações realizadas pela Câmara Municipal de Traipu na “Sessão de Cassação” da agravada Maria da Conceição Teixeira Tavares, bem como do ato que concedeu ao Vice-Prefeito, Erasmo Araújo Dias, a posse no cargo de Prefeito, retirando a agravada do cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal, ao menos até o julgamento de mérito do presente recurso.¹⁸³

Ao pesquisar sobre o tema no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal – STF, no link destinado à jurisprudência, dois acórdãos acerca do tema são disponibilizados para consulta. Seguem as ementas dos julgados, acerca do hipotético postulado constitucional que a própria Corte Suprema define como princípio da simetria:

Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Goiás. Governador e Vice-Governador. Licença para se ausentarem do país por qualquer período. 1. Afronta os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção norma estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o Governador e o Vice-Governador possam ausentar-se do País por qualquer prazo. 2. Espécie de autorização que, segundo o modelo federal, somente se justifica quando o afastamento exceder a quinze dias. Aplicação do princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.¹⁸⁴

Constitucional. Governador do Estado: ausência do território nacional por qualquer prazo: exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, inc. IV do art. 99; § 1º do art. 143.

¹⁸³ TJAL, Agravo de Instrumento 0801531-38.2015.8.02.0000, 3ª Turma, Rel. Des. Fábio José Bittencourt Araújo, Data de Publicação: 06.05.2015. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

¹⁸⁴ STF, ADI 738, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 13.11.2002, DJ 07.02.2003, pp-00020, Ement. vol-02097-01, pp-00007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PERDA+CARGO+GOVERNADOR+POR+AFASTAMENTO+SUPERIOR+A+QUINZE+DIAS%29&base=baseAcor daos&url=http://tinyurl.com/ya5exqyr>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Constituição Federal, artigo 49, III. I. – Extensibilidade do modelo federal – C.F., art. 49, III – aos Estados-membros: a autorização prévia da Assembleia Legislativa para o Governador e o Vice-Governador se ausentarem do território nacional será exigida, se essa ausência exceder a quinze dias. II. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.¹⁸⁵

As situações supratranscritas guardam semelhanças, pois, além do fato de todas estarem no campo fático, a Constituição de 1988 não reservou mandamento expresso aos Estados-membros e Municípios, quanto à ausência de seus gestores da circunscrição territorial. Logo, como não é possível intuir hipoteticamente o alcance do princípio da simetria, importante se faz a ponderação diante de um caso prático, sob pena de violação à autonomia dos entes subnacionais e contrariedade à segurança jurídica.

Ainda no percurso das competências municipais, o art. 30 da Constituição de 1988 assim dispõe:

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, bem 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;

¹⁸⁵ ADI 678, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13.11.2002, DJ 19.12.2002, pp-00069, Ement. vol-02096-01, p. 00015.

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.¹⁸⁶

Ao analisar as competências dos Municípios listadas no art. 30, percebe-se uma gama de responsabilidades peculiares a esses entes federados, no que diz respeito à sua diversidade histórica, cultural, econômica e financeira.

Do inciso I do art. 30 extrai-se que a competência legislativa expressamente atribuída aos Municípios destina-se a assuntos de interesse local, ou seja, do dia a dia da municipalidade, como horário de funcionamento dos órgãos e instituições públicas municipais, feriado, licenças de localização e funcionamento de comércios. Essas atribuições são preponderantes porque se sobrepõem ao interesse regional e nacional, mas, de certa forma, podem refletir no Estado e na União.

Entretanto, não há consenso quanto ao alcance prático da expressão “interesse local”. Segundo Meirelles, a expressão “interesse local” não se confunde com exclusividade, mas a supremacia do interesse municipal sobre o interesse dos demais entes:

[...] é a predominância (e não a exclusividade) do interesse em relação aos demais entes federados, isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância.¹⁸⁷

Ainda que seja válida a intenção em explicar o conceito de interesse local, compreende-se, dada a sua complexidade real, que o seu alcance só pode ser demarcado diante da situação concretamente posta, pois, regra geral, não há interesse público que não reflita em todos os níveis da federação. Questão que se coloca é que o ente municipal tem autonomia legislativa para disciplinar assuntos de seu pessoal interesse, mas não de forma privativa.

¹⁸⁶ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 136.

Nesta direção, o interesse local não é aquele que diz respeito exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta a população de um lugar político circunstanciado e fisicamente limitado. A partir daqui delimito o porquê da existência de temas que interessam a todo o País, mas, por possuírem aspectos que exigem uma regulamentação própria para determinados locais, devem ser detalhados somente nestes locais, e não em todo o território do País. Em outras palavras, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local existirá sempre que, em determinada matéria, apresentarem-se aspectos que precisem de uma norma específica para a localidade, garantindo suas especificidades. Em outra perspectiva, é defensável a tese de que o interesse local. O Poder Local na construção de uma nova realidade não se verifique necessariamente em determinadas matérias, mas em situações concretas específicas. Decorre daí que aspectos da mesma matéria podem exigir tratamentos diferenciados pela União, pelos Estados e pelos Municípios; o fundamental é que não se perca a noção de sistema, verificando-se a compatibilidade entre os diversos diplomas legais e a Constituição.¹⁸⁸

Além dos conflitos que imperam sobre a expressão “interesse local”, podem existir ponderações constitucionais que restringem o âmbito de atuação dos Municípios para decidir sobre assunto que lhe compete por mandamento do art. 30 da Constituição. Nesse sentido, vale contextualizar que o art. 30, V, da Constituição de 1988 atribui ao ente municipal a competência para ordenar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Todavia, no art. 21, XX, a Constituição de 1988 define competir à União editar diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Nesse mesmo sentido, cumpre desfazer a ideia de que as competências detalhadas no art. 30 são todas privativas do ente municipal, no sentido de que só a ele compete a sua execução.

Assim, os incisos II ao IX do artigo 30 elencam as competências municipais, as quais podem ser exercidas privativa, comum ou concorrente com Estados e União. No mesmo artigo, no inciso I, a Constituição conferiu ao Município competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”.

¹⁸⁸ HERMANY, Ricardo. XV Marcha: um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2012. p. 57.

A Constituição de 1988 legitimou o Município para cuidar de interesses locais, atuando de forma originária ou suplementar, quando do exercício da competência própria ou concorrente. A competência legislativa suplementar advém do inciso II do art. 30 para regulamentar a legislação federal e estadual no que diz respeito às peculiaridades locais. No exercício dessas competências, não pode o Município ultrapassar os seus limites para desrespeitar a norma do ente estadual ou federal.

Por compor a centralidade deste estudo, as competências intituladas no inciso III do art. 30 serão tratadas no subtítulo a seguir, reservado às competências tributárias dos Municípios. No momento, cumpre destacar que a Constituição de 1988, em seu art. 30, IV, outorgou aos Municípios competência para criar, organizar e extinguir distritos, desde que respeitados os ditames de lei estadual.

Esta restrição à autonomia do Município, subordinando a realização de sua competência à legislação do Estado, justifica-se por ser o Distrito sede de juizado de paz, cujas criação e instalação é da competência do Estado, como parte integrante da divisão judiciária.¹⁸⁹

O distrito é resultado de um processo municipal discricionário de desconcentração administrativa, por meio do qual se busca aproximar a população da Administração municipal e a população residente de determinado espaço geográfico, objetivando maior eficiência na prestação dos serviços públicos. Há outras modalidades de subdivisões administrativas, como subdistritos e povoados, sendo denominada de vila a sede do distrito.

Não se refere à Constituição Federal aos subdistritos, por não constituírem eles elementos integrantes da divisão administrativa. São meros desdobramentos, sem maiores implicações, daí ficarem ao arbítrio do próprio Município e incluídos entre os assuntos de interesse local.¹⁹⁰

¹⁸⁹ BRAS, Petrônio. Direito municipal na Constituição. 7. ed. São Paulo: Mizuno, 2010. p. 74.

¹⁹⁰ Idem.

Sobre a divisão administrativa do território municipal, destaca-se, também, a divisão perimetral urbana e rural, com a distinção prevista no art. 32 do Código Tributário Nacional – Lei 5.172/1966:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.¹⁹¹

Quanto à prestação de serviço público de interesse local ou pela predominância do interesse, importante situar o art. 30, V, junto com o art. 175, ambos da Constituição de 1988, pois os serviços públicos objetivam a consecução dos interesses gerais, nos moldes do parágrafo único a seguir:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua

¹⁹¹ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar n. 36, de 13.3.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 29 nov. 2004.

prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.¹⁹²

O conceito de serviço público não é unânime na doutrina. Este estudo o considera como uma obrigação de fazer essencial a sobrevivência da estrutura do Estado. “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.¹⁹³ Como exemplo de diretrizes para promoção do adequado ordenamento territorial da ocupação e uso do solo urbano, o art. 182, § 1º,¹⁹⁴ da Constituição de 1988 reconhece o Plano Diretor, obrigatório para Municípios com mais de vinte mil habitantes, como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Ciente de que a efetivação das atividades municipais, postuladas pelas competências comuns e privativas, como as já exemplificadas, demandam recursos financeiros, o constituinte cuidou de criar um sistema de competências de receitas tributárias e outro de repartição de receitas (denominado federalismo cooperativo fiscal) para custeio dos serviços públicos. Assim, considerando que a estrutura do sistema tributário é parte essencial do sistema federativo, além das competências administrativas e legislativas, a Constituição de 1988 cuidou de estabelecer competências aos Municípios para instituição e cobrança de tributos, além do sistema de repartição cooperada de receitas, conforme apresenta o capítulo a seguir.

¹⁹² BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

¹⁹⁴ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

2.3 Discriminação das competências tributárias municipais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Este subtítulo pretende analisar as competências tributárias municipais. Para tanto, serão descritas as receitas tributárias de produção municipal, ao passo que o sistema de partilha de receitas obrigatórias da União e dos Estados-membros para os Municípios será visto na próxima subdivisão deste trabalho. Esse tema é altamente relevante, uma vez que uma agenda financeira, advinda de rendas tributárias, foi constitucionalmente prevista para possibilitar que os Municípios cumpram com os seus deveres constitucionais. “É preciso ter em conta que é com o dinheiro dos tributos que são mantidos os serviços como os de saúde, educação, segurança pública e nas estradas, judiciais, despesas com a previdência e a assistência social dos idosos e miseráveis etc.”¹⁹⁵

Nas lições de Baleeiro, “Receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.¹⁹⁶ Gutierrez, incorporando as lições de Baleeiro, assim contextualiza e classifica as receitas públicas:

A doutrina tende a classificar as receitas públicas em extraordinárias e ordinárias. As extraordinárias possuem caráter temporário, irregular e contingente, não se enquadrando no rol daqueles ingressos permanentes e ordinários do Tesouro, os quais são fontes perenes de recursos. Assim, conclui-se, a contrario sensu, que as receitas ordinárias constituem aqueles ingressos permanentes e regulares do tesouro. As receitas ordinárias dividem-se em dois grupos: as receitas originárias ou de economia privada ou, ainda, de direito privado, e as receitas derivadas ou de economia pública ou, ainda, de direito público. As receitas originárias são provenientes dos bens e empresas comerciais ou industriais do Estado, que os explora como se fosse um particular. A essas receitas corresponde a noção de preço, pois o Estado não exerce seu poder de autoridade nem imprime coercitividade na exigência de pagamentos ou na utilização dos serviços que presta. No segundo grupo estão as receitas

¹⁹⁵ CAMPOS, H. S. O. Economia versus democracia: o princípio da legalidade em um Brasil globalizado. Recife: Edição do autor, 2010. E-Book. ISBN 978-85-910576-0-3. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/31153>. Acesso em: 02 de jan. de 2017.p.39.

¹⁹⁶ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 14. ed. rev. e atual. por Flávio Buer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 116.

derivadas, que se caracterizam pelo constrangimento legal para sua arrecadação. São rendas colhidas pelo Estado no setor privado, por ato de autoridade. São exemplo de receitas derivadas os tributos e nas pecuniárias aplicadas pelo Estado.¹⁹⁷

Considerando que as receitas ordinárias são aquelas provenientes da atuação do Estado como se particular fosse e as derivadas, decorrentes da atuação coercitiva do Estado na riqueza do particular, a Lei 4.320/1964 assim define tributo:

Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito publico, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.¹⁹⁸

Por sua vez, o art. 3º do Código Tributário Nacional também descreve tributo: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.¹⁹⁹ Gutierrez, nesses moldes, enfatiza:

Percebe-se com nitidez que os tributos são tipicamente receitas derivadas, pois são exigidos compulsoriamente dos particulares pelos entes estatais. Portanto, as receitas tributárias, que constituem uma parte das receitas derivadas do Estado, são repartidas pelos membros da Federação brasileira, por meio da distribuição das competências tributárias efetuada pela

¹⁹⁷ CONTI, José Maurício (org.); PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 35.

¹⁹⁸ BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar n. 36, de 13.3.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 29 nov. 2004.

Constituição Federal, a fim de assegurar-lhes a autonomia financeira.²⁰⁰

Se os tributos são tipicamente receitas derivadas, pois são exigidos compulsoriamente dos particulares para custeio da estrutura estatal, o Estado Federal tem por fundamento a divisão de competências tributárias entre os entes que o integram, para custeio de suas atribuições constitucionais. “[...] a Constituição Financeira reflete o surgimento do Estado de Bem-estar e as crescentes tarefas que este tem que realizar”.²⁰¹ Logo, a fixação de receitas próprias e a repartição de receitas de um ente a outro, chamadas de intergovernamentais, são o sustento da estrutura estatal, sem prejuízo de outras receitas originárias, como as advindas de preço público.

Quanto à delimitação das espécies tributárias, não há unanimidade. Alguns doutrinadores, assim como Carvalho,²⁰² defendem que são três espécies tributárias dispostas, tanto no art. 145 da Constituição Federal de 1988 quanto no art. 5º do Código Tributário Nacional: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Essa corrente doutrinária entende que o empréstimo compulsório é uma variação dos impostos, taxas e contribuições de melhoria e as demais contribuições, uma variação de impostos ou taxas. A outra corrente defende serem cinco as espécies tributárias, sendo três de competência comum da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios: imposto, taxas, contribuições de melhorias; e duas de competência privativa da União: empréstimo compulsório e demais contribuições.

Essa discussão diz respeito ao critério utilizado para especificação das espécies tributárias. O Código Tributário Nacional, para fins de classificação das

²⁰⁰ CONTI, José Maurício (org.); PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 36.

²⁰¹ CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. *Constituição, atividade financeira do estado e federalismo*. *Direito e Justiça (URI)*, v.15, p.181-194, 2015. p.183.

²⁰² CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009. p. 78.

espécies tributárias, adota o critério do fato gerador, assim os tributos seriam somente imposto (art. 16), taxa (art. 77) e contribuição de melhoria (art. 81).

A Constituição de 1988 distingue, entre os arts. 145, 148 e 149, as espécies de tributos. O art. 145 estabelece os tributos de competência comum a todos os entes federados: impostos, taxas e contribuição de melhoria. O art. 148 se refere ao empréstimo compulsório (como tributo reconhece o art. 150, § 1º) como privativo da União. Já o art. 149 versa sobre as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e no interesse de categorias profissionais e econômicas de exclusividade da União, sendo que as contribuições sociais podem ser instituídas por qualquer ente para custeio do regime previdenciário, em prol de seus servidores públicos.

Embora a Constituição distinga empréstimos compulsórios, contribuições e impostos enquanto tributos diferentes, como regimes jurídicos diversos regulados em postos distintos do texto constitucional, ela não traz qualquer distinção em seus fatos geradores: são todos independentes de atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Por isso, não se deve hesitar em reconhecer que a distinção de tributos em espécie, feita pela Constituição, não se dá em função do fato gerador. O critério constitucional é a destinação legal do produto da arrecadação, critério que foi expressamente excluído, pelo CTN.²⁰³

Citado isso, é válido esclarecer que o tributo é gênero do qual são espécies: impostos; taxas; contribuições de melhoria; contribuições sociais; contribuições de intervenção no domínio econômico e outras especiais; e empréstimos compulsórios. O imposto é um tributo que proporciona benefícios indiretos aos contribuintes. Estes, ao custearem o Estado, por meio dos impostos, usufruem das obras e serviços públicos disponíveis à população.

O preceito constitucional não afirma que só há aquelas espécies no gênero tributo, mas que aquelas espécies podem ser instituídas por todos os entes federados – aí incluídos Distrito

²⁰³ ROSENBLAT, José (org.); SOTERO, Ana; JÚNIOR SOUZA, André; ZILVETI, Bruna; TORRES, Heleno; CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem; SANTIAGO, Igor; GOMES, Igor; MARINS, James; OLIVEIRA, José; CUNHA, Leonardo Carneiro; SIMÕES, Maria; DERZI, Misabel; ROSENBLATT, Paulo; RIBEIRO, Ricardo; ROCHA, Sergio; ALVES, Taciana; RODRIGUES, Tereza; BUSTAMANTE, Thomas. Direito tributário: comemoração dos 50 anos do Código Tributário Nacional. Estudos em homenagem a Souto Maior Borges. Recife: Nossa Livraria, 2016. p. 58-59.

Federal e municípios. Já o preceito do Código Tributário Nacional afirma que apenas os impostos, taxas e contribuição de melhoria são tributos – ou, por outro ângulo: tributo é um gênero que só admite essas três espécies. A não recepção decorre do fato de que a Constituição, expressamente, qualifica o empréstimo compulsório como tributo (art. 150, § 1º), e o diferencia dos impostos pela competência privativa da União e pelo destino legal do produto da arrecadação. Também, para a expressiva maioria doutrinária e para o Supremo Tribunal Federal, as contribuições sociais de intervenção no domínio econômico, e no interesse de categoriais profissionais e econômicas, também são tributos e, além disso, para o STF e boa parte da doutrina, tributos que não se confundem com os impostos. Assim, os tributos são impostos, taxas e contribuição de melhoria apenas, mas também empréstimos compulsórios e contribuições.²⁰⁴

O Supremo Tribunal Federal – STF, como se pode ver no julgamento do Recurso Extraordinário 138.284/CE e no Recurso Extraordinário 146.733/SP, a seguir transcrito, consolidou entendimento no sentido de que são cinco as espécies tributárias na Constituição de 1988: impostos; taxas; contribuições de melhoria (art. 145); contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais (art. 149); e empréstimo compulsório (art. 148):

Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas. Lei 7.689/88. – Não é inconstitucional a instituição da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, cuja natureza é tributária. Constitucionalidade dos artigos 1., 2. e 3. da Lei 7.689/88. Refutação dos diferentes argumentos com que se pretende sustentar a inconstitucionalidade desses dispositivos legais. – Ao determinar, porém, o artigo 8. da Lei 7.689/88 que a contribuição em causa já seria devida a partir do lucro apurado no período-base a ser encerrado em 31 de dezembro de 1988, violou ele o princípio da irretroatividade contido no artigo 150, III, a, da Constituição Federal, que proíbe que a lei que institui tributo tenha, como fato gerador deste, fato ocorrido antes do início da vigência dela. Recurso extraordinário conhecido com base na letra b do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, mas a que se nega provimento porque o mandado de segurança foi concedido para impedir a cobrança das parcelas da contribuição social cujo fato gerador seria o lucro apurado no período-base que se

²⁰⁴ ROSENBLAT, José (org.); SOTERO, Ana; JÚNIOR SOUZA, André; ZILVETI, Bruna; TORRES, Heleno; CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem; SANTIAGO, Igor; GOMES, Igor; MARINS, James; OLIVEIRA, José; CUNHA, Leonardo Carneiro; SIMÕES, Maria; DERZI, Misabel; ROSENBLATT, Paulo; RIBEIRO, Ricardo; ROCHA, Sergio; ALVES, Taciana; RODRIGUES, Tereza; FOLLONE, Thomas. Direito tributário: comemoração dos 50 anos do Código Tributário Nacional. Estudos em homenagem a Souto Maior Borges. Recife: Nossa Livraria, 2016. p. 61.

encerrou em 31 de dezembro de 1988. Declaração de inconstitucionalidade do artigo 8. da Lei 7689/88²⁰⁵ (STF, RE 146.733/SP, Tribunal Pleno, Rel. Moreira Alves, j. 29.06.1992, DJ 06.11.1992, pp-20110, Ement. vol-01683-03, pp-00384, RTJ vol-00143-02, pp-00684).

Pelo exposto, tem-se que são cinco as espécies de tributos no Brasil, conforme a seguir ilustrado, sendo que os entes federados possuem competências para elaborar normas sobre determinados tributos, desde que respeitem os limites de atuação contidos no ordenamento jurídico.



A Contribuição Social de Iluminação Pública – COSIP, conforme especificada na ilustração acima, foi instituída pela Emenda Constitucional 39,²⁰⁶ tida como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF por não se confundir com taxa ou imposto:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Tributário. Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Constitucionalidade. RE 573.675-RG/SC. Acórdão recorrido que se funda em precedente firmado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo contrário ao entendimento desta Corte. Circunstância que não obsta a aplicação do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Agravo improvido. I – Esta Corte, ao julgar

²⁰⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 146.733/SP, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 29.06.1992. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750888/recurso-extraordinario-re-146733-sp?ref=serp>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁰⁶ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 39, de 19 de dezembro de 2002. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc39.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

o RE 573.675-RG/SC, de minha relatoria, reconheceu a repercussão geral do tema em exame e assentou que a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública constitui, dentro do gênero tributo, um novo tipo de contribuição que não se confunde com taxa ou imposto. II – Concluiu-se, ainda, pela possibilidade de se eleger como contribuintes os consumidores de energia elétrica, bem como de se calcular a base de cálculo conforme o consumo e de se variar a alíquota de forma progressiva, consideradas a quantidade de consumo e as características dos diversos tipos de consumidor. III – A circunstância de o acórdão de origem se amparar em precedente firmado no julgamento de ADIN pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para assentar a inconstitucionalidade da contribuição em questão não obsta a aplicação, a este caso, do entendimento desta Corte sobre a matéria. IV – Agravo regimental improvido²⁰⁷ (RE 724.104 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 12.03.2013, DJe-056, divulg. 22.03.2013, public. 25.03.2013).

Para o recorte da matéria, é fundamental apresentar os tributos de competência privativa dos Municípios. Quanto às receitas tributárias instituídas pelos Municípios, a Constituição de 1988 estabelece as seguintes competências tributárias:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 3, de 1993)²⁰⁸

Conti leciona sobre a importância dos recursos próprios para os entes federados:

As repartições de receitas consubstanciam um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois assegura a independência financeira das entidades que compõem a

²⁰⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 724.104/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 12.03.2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750888/recurso-extraordinario-re-724104-sp?ref=serp>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁰⁸ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

federação, verdadeiro alicerce da autonomia destas entidades. A discriminação de rendas inclui-se no campo da repartição de competências. É, como diz, Pinto Ferreira, elemento nuclear do federalismo [...] Em verdade, a discriminação constitucional de rendas é elemento básico do federalismo, constituindo-se, por natureza, terreno de repartição de competência entre as entidades federais autônomas. No Brasil, o Município aparece também como entidade autônoma com competências próprias e, por isso, é parte da técnica de discriminação de rendas da Constituição.²⁰⁹

Os Municípios, de acordo com a Constituição Federal de 1988, são competentes para criar os seguintes tributos: Imposto de Propriedade Territorial Urbana – IPTU; Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS (competência exclusiva, art. 156); taxas e contribuição de melhoria (competência comum, art. 145); Contribuição Social de Iluminação Pública – COSIP (Emenda Constitucional 39/2002).

[...] temos pois que assinalar, a grandes traços, os pontos de maiores complexidades, que impõem imensas dificuldades às Constituições Financeiras, no marco de sistemas federais. Entendemos que o ponto nodal da questão radica na repartição das competências²¹⁰.

A competência do Município sobre tributos significa a autorização constitucional para originar tributos municipais, por meio de leis, e regulamentar por decretos e outros atos administrativos, conforme dispuser as limitações constitucionais, o Código Tributário Nacional e as demais leis pertinentes que compõem o ordenamento jurídico brasileiro. “[...] os Municípios possuem capacidade para decretar e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.²¹¹

Insta comentar que o texto original da Constituição de 1988 apresentava outra versão do art. 156, III, o qual tratava da competência municipal para

²⁰⁹ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 35.

²¹⁰ CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. *Constituição, atividade financeira do estado e federalismo*. *Direito e Justiça (URI)*, v.15, p.181-194, 2015. p.186.

²¹¹ SILVA, José Afonso da Silva. *O município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 38-39.

instituição do Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos à Exceção do Óleo Diesel – IVVC. Entretanto, como o seu fato gerador era confuso com o do ICMS, acabava por ocorrer a bitributação. O art. 156 foi modificado para excluir o IVVC, por força da Emenda Constitucional 3/1993, dando lugar à versão atual, conforme o art. 4º:

Art. 4º A eliminação do imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, de competência dos Municípios, decorrente desta Emenda Constitucional, somente produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro de 1996, reduzindo-se a correspondente alíquota, pelo menos, a um e meio por cento no exercício financeiro de 1995.²¹²

É importante essa observação porque, em sua configuração inicial, a Constituição de 1988 apresentava a competência municipal para instituição de quatro impostos: IPTU, ITBI, IVVC e ISS.

[...] além das taxas e contribuições de melhoria, os seguintes impostos: a) sobre a propriedade predial e territorial urbana; b) transmissão inter vivos, a qualquer título, por atos onerosos, de bens imóveis, por natureza ou ascensão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição; c) vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel; e d) serviços de qualquer natureza, salvo os de competência estadual.²¹³

Além da exclusão de um imposto em benefício da municipalidade, outra inovação constitucional, desta vez a Emenda Constitucional 37/2002, modificou a competência tributária quanto à fixação da alíquota do ISS:

Art. 2º O § 3º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 156. [...]

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

²¹² BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²¹³ LEITE JÚNIOR, Orlando. A regra matriz do IVVC: sua textualidade. São Paulo: Gonçalves, 1993. p. 98-89 apud RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 64-65.

I – fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

[...]

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. [...]” (NR)

[...]

Art. 88. Enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do § 3º do art. 156 da Constituição Federal, o imposto a que se refere o inciso III do caput do mesmo artigo:

I – terá alíquota mínima de dois por cento, exceto para os serviços a que se referem os itens 32, 33 e 34 da Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei n. 406, de 31 de dezembro de 1968;

II – não será objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resulte, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima estabelecida no inciso I.²¹⁴

Destacando somente o que convém a este estudo, a Constituição de 1988 outorgou aos entes municipais a competência para criação e cobrança do ISS, mas com claras ressalvas para não abarcar os serviços já tributados pelo Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e para definição em lei complementar de suas alíquotas máxima e mínima.

Quanto à lei complementar exigida no § 3º do art. 156, por força da EC 37/2002, há de se ressaltar a Lei Complementar 116/2003 e sua alteração, que dispõe que o ISS “tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador”.²¹⁵ Em suma, os serviços tributáveis pelos entes municipais antes constam em lei complementar nacional. Entretanto, como a Constituição Federal não cria tributo, apenas estabelece competência tributária, cabe a cada ente

²¹⁴ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 37, de 12 de junho de 2012. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²¹⁵ BRASIL. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

federado a instituição de seus tributos, por meio de leis próprias, fazendo constar os itens delimitados na lei complementar, sob pena de violação ao princípio da legalidade (art. 150, I, da Constituição de 1988).

Nessa feita de que os Municípios são os titulares da competência para instituição do ISS e que a lei complementar estabelece correlatas regras gerais, uma questão que merece destaque é o art. 8º da Lei Complementar 116/2003, por fixar a alíquota máxima desse imposto em 5% (cinco por cento).²¹⁶

Outra regra a ser observada é a do art. 8º-A no texto da Lei Complementar 116/2003, com a alteração dada pela Lei Complementar 157/2016,²¹⁷ por meio do qual ficou regulamentada a alíquota mínima do ISS, a saber: “A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento)”.²¹⁸ Acrescem a isso outras regulamentações sobre limitações impostas pela Lei Complementar 116/2003, com alteração feita pela Lei Complementar 157/2016,²¹⁹ ao poder de tributar do Município em relação ao ISS:

²¹⁶ BRASIL. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²¹⁷ BRASIL. Lei Complementar 157, de 29 de agosto de 2016. Altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp157.htm#art1>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²¹⁸ BRASIL. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²¹⁹ BRASIL. Lei Complementar 157, de 29 de agosto de 2016. Altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp157.htm#art1>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Art. 8º-A. [...]

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar n. 157, de 2016)

§ 2º É nula a lei ou o ato do Município ou do Distrito Federal que não respeite as disposições relativas à alíquota mínima previstas neste artigo no caso de serviço prestado a tomador ou intermediário localizado em Município diverso daquele onde está localizado o prestador do serviço. (Incluído pela Lei Complementar n. 157, de 2016)

§ 3º A nulidade a que se refere o § 2º deste artigo gera, para o prestador do serviço, perante o Município ou o Distrito Federal que não respeitar as disposições deste artigo, o direito à restituição do valor efetivamente pago do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza calculado sob a égide da lei nula. (Incluído pela Lei Complementar n. 157, de 2016)²²⁰

Resta demonstrado que a Lei Complementar 157/2016 alterou significativamente o texto da Lei Complementar 116/2003, impondo novas normas gerais sobre a cobrança do ISS. O Projeto de Lei Complementar 366, de 6 de dezembro de 2013, de autoria do então Senador Romero Jucá – PMDB/RR, deu vida à Lei Complementar 157/2016, com a seguinte justificativa em síntese:

Nenhuma alteração foi efetuada até o presente momento em relação à Lei Complementar n. 116, de 2003, e este Projeto de Lei Complementar (PLP) tenciona atualizá-la, no sentido de diminuir a dependência dos Municípios em relação às transferências constitucionais, em especial as do Fundo de Participação dos Municípios. Ademais, visa incluir outros serviços na lista discriminada na Lei em comento, devido à modernização do setor econômico na geração de novas tecnologias. Além disso, pretende alterar a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa – decorrente de atos ímprobos relativos à concessão ou aplicação indevida de Benefício Financeiro ou Tributário. Ainda, modifica a Lei n. 63, de 1990, com vistas a equacionar os casos de filiais distribuídas por vários municípios, mas que emite a Nota Fiscal apenas pelo

²²⁰ BRASIL. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

estabelecimento onde se localiza o centro de distribuição da empresa ofertante, sem que isso gere qualquer benefício aos Municípios onde são efetivamente comercializadas as mercadorias.²²¹

Importante à citação da justificativa do PLP 366/2013 para compreensão dos fundamentos políticos que levaram à edição da Lei Complementar 157/2016, uma vez que a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.835 suspendeu dispositivos dessa Lei Complementar, no tocante à incidência do ISS sobre determinados serviços, como plano de saúde, leasing, cartão de crédito e débito. Atualmente, a ADI se encontra pendente de julgamento quanto ao seu mérito; segue síntese da medida cautelar proferida em 23.04.2018:

“Impregnada dessa relevante destinação constitucional, a lei complementar – ao veicular regras disciplinadoras dos conflitos de competência em matéria tributária e ao dispor sobre normas gerais de direito tributário – deve fazê-lo de modo apropriado, disciplinando, com inteira adequação, a realidade fática ou econômica sobre a qual deva incidir, sob pena de comprometer a sua própria razão de ser, frustrando, por completo, a realização das finalidades a que se refere o art. 146 da Constituição da República” [...] com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, concedo a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, para suspender a eficácia do artigo 1º da Lei Complementar 157/2016, na parte que modificou o art. 3º, XXIII, XXIV e XXV, e os parágrafos 3º e 4º do art. 6º da Lei Complementar 116/2003; bem como, por arrastamento, para suspender a eficácia de toda legislação local editada para sua direta complementação.²²²

Feitas as considerações acima sobre o ISS, insta esclarecer que as inovações trazidas pela Lei Complementar 116/2003 e pela Lei Complementar 157/2016, no tocante à definição de alíquotas mínimas e máximas do ISS, não

²²¹ BRASIL. PLS 366, 6 de dezembro de 2013. Requer seja desapensado o PLP 385/2014, que altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências, do PLP 366/2013, que altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003; a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); e a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, que dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidas, pertencentes aos Municípios. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1699300>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²²² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5.835, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 23.03.2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5835&processo=5835>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

são totalmente novas, pois a Emenda Constitucional 3/1993 já determinava a necessidade de lei complementar fixar alíquota máxima, embora não tenha definido o percentual. No mais, o art. 156, § 3º, da Constituição de 1988, com a alteração dada pela Emenda Constitucional 37/2002, passou a determinar que, na ausência de lei complementar fixadora da alíquota mínima do ISS, esta não poderia ser inferior a 2% (dois por cento), a saber:

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 84, 85, 86, 87 e 88:

[...]

Art. 88. Enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do § 3º do art. 156 da Constituição Federal, o imposto a que se refere o inciso III do caput do mesmo artigo:

I – terá alíquota mínima de dois por cento, exceto para os serviços a que se referem os itens 32, 33 e 34 da Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei n. 406, de 31 de dezembro de 1968;

II – não será objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resulte, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima estabelecida no inciso I.²²³

Assim, a Lei Complementar 157/2016, na seara da definição da alíquota mínima do ISS, veio regulamentar, não inovar. Em suma, a Lei Complementar 116/2003 inovou no ordenamento jurídico, de modo a limitar o poder de tributar dos Municípios, quanto da instituição da alíquota máxima do ISS em 5% (cinco por cento) e da fixação de rol taxativo de serviços passíveis de exação municipal. Por sua vez, a Lei Complementar 157/2016, ao passo que regulamentou a alíquota mínima do ISS em 2% (dois por cento), entre outras previsões, inovou no sentido de possibilitar aumento na arrecadação do ISS e punir atos relativos à concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário que venham a desequilibrar o federalismo fiscal cooperativo.

Outra inovação quanto à competência municipal tributária permeia o IPTU. O texto original da Constituição de 1988, por meio do art. 182, § 4º,

²²³ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 37, de 12 de junho de 2012. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

facultava o ente público a tão somente instituir a progressividade do IPTU pelo descumprimento da função social da propriedade privada. Com a Emenda Constitucional 29,²²⁴ de 13 de setembro de 2000, a ordem constitucional vigente possibilita não só a progressividade em razão da desobediência da função social da propriedade, mas também quanto à localização e utilidade do imóvel, conforme segue:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

Em matéria de competência tributária, resta certo que um ente federado não pode instituir um tributo de exclusividade do outro, pois a Constituição de 1988 delimitou a seara de atuação de cada um. Quanto à competência tributária privativa dada a cada um dos estes, na atualidade, não se vê problemas práticos que desequilibrem o respeito mútuo, uma vez que a disciplina constitucional é taxativa. Assim, não se vê um ente instituindo tributo privativo do outro.

Um poder não pode exercer a competência tributária outorgada a um outro. Assim, um Estado não pode criar imposto sobre propriedade predial e territorial urbana, por exemplo, pois estaria invadindo a competência tributária reservada com exclusividade aos Municípios. A Constituição brasileira de 1988 repartiu a matéria tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, atribuindo a criação, o lançamento e a cobrança de tributos a cada um dos entes federativos. Adotou, como as Constituições anteriores, uma discriminação de competências tributárias exaustiva, íntegra e completa. As quatro entidades autônomas da Federação foram contempladas de maneira rígida

²²⁴ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

e taxativa. Ou seja, no Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competência para criar e arrecadar tributos.²²⁵

É na Constituição Federal de 1988 que se apuram os tributos de cada ente federado. Assim, leis infraconstitucionais da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios não podem conflitar. As Leis Complementares 116/2003 e 157/2016, por mandamento constitucional, impõem restrições à competência tributária privativa dos Municípios. Preliminarmente, pode-se assim entender que a autonomia dos Municípios para legislar sobre os tributos que lhes competem não é absoluta.

Pela grande repercussão prática do sistema de repartição de competências tributárias, há visibilidade na necessidade de se debater essa questão, por guardar estreita relação com as fragilidades do federalismo fiscal brasileiro, como se apresentarão adiante.

O inconveniente é que os entes federados não possuem as mesmas condições econômicas, o que faz com que a simples outorga de competência tributária exclusiva, por fonte, especificando os tributos que cabem a cada esfera governamental, não seja suficiente. Por isso, é necessário um sistema de participação no produto da recita tributária de outras esferas de governo.²²⁶

Outra discussão que se apresenta como candidata ao debate é se essa distribuição de competência tributária em prol dos Municípios, por si só, satisfaz as atribuições constitucionais dos municípios. O que se afirma é que sozinhos esses tributos municipais, da forma que vêm sendo arrecadados, não se apresentam como autossuficientes para assegurar a autonomia financeira da municipalidade.

²²⁵ CONTI, José Maurício (org.); PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 36.

²²⁶ CONTI, José Maurício (org.); PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 43.

Outorgar formalmente competências políticas, administrativas e legislativas aos Municípios para manutenção da sua estrutura e efetivação de direitos sociais, por força de mandamento constitucional, sem a previsão de receitas suficientes para custeio dessas atribuições, é negar-lhe, quando do plano dos fatos, a sua autonomia financeira.

Atribuições desprovidas da previsão de subsídios financeiros tornam improvável a concretização de direitos sociais dispostos, ou seja, previsão constitucional sem abastecimento de recurso financeiro é infrutífera, parcial ou totalmente.

Para possibilitar a efetivação do Estado Social, o sistema adotado pelo Estado Federal brasileiro é o da cooperação financeira entre os federados, de modo a coexistir uma distribuição vertical de receitas: a União e os respectivos Estados distribuem determinados tributos com os Municípios. Nesse sentido versa o próximo subtítulo.

2.4 Repartição de receitas tributárias para os Municípios

Como enfatizado no primeiro capítulo, a forma de Estado consagrada no Brasil pela Constituição de 1988 é a Federativa trina, formada pela União, Estados-membros e Municípios. Em consonância com esta forma de Estado, além da instituição de competência tributária para cada ente, ou seja, previsão de receitas produzidas por tributos próprios, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece um sistema federativo fiscal cooperativo, como um mecanismo equalizador de riquezas. Entretanto, há uma tendência forte de concentração de receitas tributárias na União, em detrimento dos Estados-membros e Municípios, como será visto no próximo capítulo.

O sistema de repartição de receitas tributárias, assim, intriga muitas interpretações. Há denúncias que esta técnica de repartição de receitas pode ameaçar a autonomia dos entes que as recebem, sendo que todas as formas de autonomia são sintonizadas, de modo que uma não sobrevive sem a outra.

A característica fundamental do federalismo é a autonomia dos Estados-Membros, que pode ser mais ou menos ampla, dependendo do país que se deseja cuidar. No âmbito tributário, a sustentar a autonomia política e administrativa do Estado-Membro e do Município – que, como vimos, tem dignidade constitucional – impõe-se a preservação da autonomia dos entes locais, sem a qual aquelas outras não existiriam.²²⁷

Em nenhum momento, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 condiciona a autonomia dos entes, reconhecida formalmente no art. 18, a produção de receitas auferidas exclusivamente por meio de tributos próprios. A Constituição de 1988 vai além, assegura repartição de determinadas receitas tributárias entre os entes que compõem a federação, conceituando essa técnica de sistema federativo fiscal cooperativo. Noutras palavras, a autonomia, conforme traço constitucional, não se conquista apenas com a própria produção de receitas tributárias, mas com a somatória destas com as obrigatoriamente recebidas de outros entes federados.

O repasse de receitas de um ente em prol do outro é chamado de transferências intergovernamentais. No federalismo fiscal cooperativo brasileiro, esta previsão se comporta de duas maneiras: de modo obrigatório, quando um ente, por força de previsão da Constituição de 1988 ou de lei, é obrigado a repassar determinadas receitas para outros entes; e de forma voluntária, quando um ente, discricionariamente, decide repassar recursos financeiros para outro ente.

Quanto à classificação em voluntária ou obrigatória, cumpre assinalar que a voluntária somente é transferida por mera liberalidade do ente repassador; portanto, também é chamada de discricionária. As transferências obrigatórias apresentam previsibilidade relativa para os orçamentos dos Estados-membros e Municípios e se sobrepõem a vontade política. Por outro lado, se comportam, dentro do orçamento do ente repassador, com grau de rigidez.

²²⁷ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 65.

No que diz respeito às receitas intergovernamentais obrigatórias, cabe diferenciar as incondicionais (decorrentes de mandamentos constitucionais ou legais autoaplicáveis) das condicionais a termos (previsões constitucionais ou legais para um ente receber receitas tributárias de outro, desde que condicionado a um comportamento específico, como nos casos do artigo 158, incisos I e II, da Constituição de 1988).

Nota-se, assim, como elemento central do sistema federativo fiscal a previsão constitucional de rendas entre os entes da federação. Uma vez visto o sistema de competências tributárias, por meio das cinco espécies tributárias estabelecidas para cada ente federado, cumpre analisar, neste momento, as transferências intergovernamentais de receitas tributárias de um ente a outro.

Esse sistema federativo fiscal cooperativo brasileiro compreende uma técnica vertical de distribuição de receitas do maior ente para o menor, de modo que a União reparte, obrigatoriamente, parcela de determinadas receitas com os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, e os Estados-membros com seus respectivos entes municipais. Dessa forma, os Estados-membros e os Municípios passam a ter uma maior participação nas riquezas do país, para fazer frente as suas despesas.

Quanto à repartição constitucional de receitas da União e dos Estados-membros para os Municípios, seguem as previsões abaixo elencadas no art. 158 da Constituição de 1988:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem,²²⁸

Faz parte do conjunto de receitas tributárias dos Municípios, conforme dispõe o inciso I anteriormente transcrito, toda a receita de Imposto de

²²⁸ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

Renda retido na fonte, no momento do pagamento de vencimentos, subsídios e proventos pelo ente municipal, suas autarquias e fundações que instituíram ou mantém. Uma questão que não pode ser esquecida é que a retenção na fonte do Imposto de Renda não enseja a transferência de competência para legislar sobre matéria que é privativa da União. Também, não há que se falar em subrogação na competência do outro, pois o Imposto de Renda continua sob a competência da União. Ao contrário da capacidade tributária, a competência para instituição de tributos é indelegável.

Art. 158. [...]

II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo à totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003)²²⁹

Na forma do inciso II do art. 158, pertencem aos Municípios cinquenta por cento da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR incidente sobre os imóveis rurais neles localizados. A Emenda Constitucional 42/2003²³⁰ possibilitou a delegação da capacidade tributária do ITR aos Municípios que assim desejarem conveniar, bonificando-os, neste caso, com a totalidade da arrecadação. Atualmente, essa interação fiscal entre a União e os Municípios encontra-se regulamentada pela Instrução Normativa 1640,²³¹ de 11 de maio de 2016, da Receita Federal do Brasil.

Art. 158. [...]

²²⁹ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

²³⁰ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²³¹ RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa RFB n. 1640, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e altera a Instrução Normativa RFB n. 1.562, de 29 de abril de 2015. Disponível em: <<https://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=73816#1626972>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

III – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.²³²

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.²³³

Quanto ao repasse dos Estados-membros para seus respectivos entes municipais, conforme artigo 158 da Constituição de 1988, pertencem aos Municípios cinquenta por cento do Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA dos veículos neles emplacados. Tem-se que vinte e cinco por cento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS pertencem aos Municípios, de acordo com seu índice de participação: observa-se que, três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. A Lei Complementar 63/1990,²³⁴ alterada pela Lei Complementar 123/2006,²³⁵ dispõe sobre as diretrizes e alcance do valor

²³² BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

²³³ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

²³⁴ BRASIL. Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²³⁵ BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei

adicionado, ou seja, a diferença entre o preço de compra e revenda da mercadoria:

Art. 3º

§ 1º O valor adicionado corresponderá, para cada Município: (Redação dada pela Lei Complementar n. 123, de 2006)

I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; (Incluído pela Lei Complementar n. 123, de 2006)

II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta. (Incluído pela Lei Complementar n. 123, de 2006)²³⁶

Feitos comentários sobre as receitas diretamente repassadas pela União e pelos Estados-membros aos Municípios, cumpre destacar o modo de repartição indireta de receitas intergovernamentais obrigatórias, em especial o Fundo de Participação dos Municípios, conforme art. 159, inciso I, da Constituição de 1988.

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional n. 55, de 2007)

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 84, de 2014)

[...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando

Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²³⁶ BRASIL. Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional n. 84, de 2014)

II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, §4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 44, de 2004)²³⁷

Cabe pontuar que a regra estabelecida no inciso I do art. 158 não se confunde com a parcela das receitas que compõem o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, descrita no art. 159, alínea b. Parte do Imposto de Renda compõe o FPM, mas a receita obtida da retenção na fonte pelos Municípios não é contabilizada para fins de transferências para esse fundo, uma vez que os valores retidos não entram nos cofres do Tesouro Nacional para servir de base para divisão da receita, a saber:

Art. 159. [...]

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencentes aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso

²³⁷ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.²³⁸

Dessa feita, resta claro que a parcela do Imposto de Renda Retido na Fonte não integraliza o cálculo do FPM, pois já pertence diretamente aos Municípios, por força do disposto no inciso I do art. 158 c/c art. 159, §1º.

Cumprе destacar avanços na distribuição de rendas da União para os Municípios: a Emenda Constitucional 55/2007 determinou o acréscimo de mais 1% em favor do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, creditado anualmente, no dia dez de dezembro; no mesmo sentido, a Emenda Constitucional 84/2014 incrementou mais 1% a esse fundo, transferido anualmente, a cada dia dez de julho. Extrai-se do enunciado do artigo 159, inciso I, alíneas b, d e e, da Constituição de 1988 que o Fundo de Participação dos Municípios é uma conta específica para transferências de receitas do Imposto de Renda – IR e do Imposto de Produtos Industrializados – IPI, não possuindo personalidade jurídica própria.

Na esfera infraconstitucional, um conjunto de normas traça o comportamento do FPM. O Código Tributário Nacional, Lei 5.172/1966,²³⁹ o Decreto-lei 1.881/1981,²⁴⁰ a Lei Complementar 62/1989²⁴¹ e a Lei Complementar 91/1997²⁴² disciplinam a divisão das receitas que compõem o FPM, a saber:

²³⁸ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

²³⁹ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁴⁰ BRASIL. Decreto-Lei 1.881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1881.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁴¹ BRASIL. Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá

FPM Capital – 10% das receitas do FPM são destinadas aos Municípios capitais, distribuídos conforme coeficiente de representação da população e do inverso da renda per capita de cada Estado;

FPM Interior – 84,6% das receitas do FPM são destinadas aos Municípios de acordo com o coeficiente de representação da população;

FPM Reserva – 3,6% das receitas do FPM são destinadas aos Municípios de interior que possuem população acima de 156.216 mil habitantes.²⁴³

Pelo critério de exclusão, os Municípios do Interior são aqueles que não têm status de Capitais. Por suas vezes, os Municípios da Reserva também são considerados de Interior, logo acumulam receitas do FPM Interior e Reserva. A norma legal vigente neste caso é o Decreto Lei 1.881, de 27 de agosto de 1966, ratificado pela Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989.

A distribuição das receitas do FPM Interior é pautada no número de habitantes de cada Município, sendo que para cada número de população existe um coeficiente, conforme dispõe o art. 91 do Código Tributário Nacional, Lei 5.172/1966, com alteração dada pela Lei complementar 35/1967.²⁴⁴ Até o dia 31 de dezembro de cada ano, o Tribunal de Contas da União, de posse da estimativa populacional apresentada pelo IBGE, publica a participação dos Estados-membros no total a distribuir e o Coeficiente Individual do FPM – CIFPM para cada Município.

Nos termos do art. 91 da Lei 5.172/1966, segue o Coeficiente de Participação Individual do FPM Interior para cada faixa populacional, sendo no total de 18 faixas:

outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp91.htm#art6>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁴² BRASIL. Lei Complementar n. 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp91.htm#art6>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁴³ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fundo de participação dos Municípios – FPM. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁴⁴ BRASIL. Lei Complementar n. 35, de 28 de fevereiro de 1967. Altera a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/ACP/acp-35-67.htm#art>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes.	Coefficiente de participação – Município Interior
Até 10.188	0,6
De 10.189 até 13.584	0,8
De 13.585 até 16.980	1,0
De 16.981 até 23.722	1,2
De 23.723 até 30.564	1,4
De 30.565 até 37.356	1,6
De 37.357 até 44.148	1,8
De 44.149 até 50.490	2,0
De 50.941 até 61.128	2,2
De 61.129 até 71.316	2,4
De 71.317 até 81.504	2,6
De 81.505 até 91.692	2,8
De 91.693 até 101.880	3,0
De 101.881 até 115.464	3,2
De 115.465 até 129.048	3,4
De 129.049 até 142.632	3,6
De 142.633 até 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto-Lei 1.881, de 27/8/1981.

O Tesouro Nacional divulga informações sobre as transferências constitucionais, basta acessar sua página na internet, com o seguinte link: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::hp?option=com_content&vie>. O FPM Capital é calculado com base em dois fatores: população e renda per capita. Já o FPM Interior possui outra metodologia: “uma, de percentuais de participação dos Estados no FPM, outra de coeficientes por faixa de habitantes municipais”.²⁴⁵

Sob essa situação, vale apontar duas considerações: o rateio das receitas do FPM é feita com base em critérios objetivos, calculadas pelo Tribunal de Contas da União; qualquer cidadão pode acompanhar o processo de cálculos de quotas, sua previsão e liberação. Por outro giro, a critica se apresenta na

²⁴⁵ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fundo de participação dos Municípios – FPM. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.

dificuldade de interpretação dos critérios adotados, em especial quanto à escolha do critério populacional adotado pelo FPM Interior. Da análise da tabela acima apresentada, da para concluir que tanto faz se um Município possui cinco mil habitantes ou dez mil habitantes, o Coeficiente Individual do Fundo de Participação dos Municípios – CIFPM será o mesmo, isso se os Municípios pertencerem ao mesmo Estado.

De acordo com a decisão do Tribunal de Contas da União TC 028.809/2015-7, o Coeficiente Individual do Fundo de Participação dos Municípios – CIFPM de São José da Laje/AL, no ano de 2016, foi de 1,4, permanecendo até hoje com esse coeficiente; no mesmo exercício financeiro, o percentual de participação do Estado de Alagoas, no total distribuído, foi de 2,0883; e 343 dos 5.570 Municípios brasileiros apresentaram CIFPM idêntico ao do Município de São José da Laje.²⁴⁶

Dando seguimento a análise das transferências obrigatórias, a Constituição de 1988, nos termos do art. 159, inciso II, determina que 10% da arrecadação nacional do Imposto Sobre Produto Industrializado – IPI sejam divididos com os Estados-membros e o Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Neste cenário, cada Estado-membro deve repassar 25% da receita auferida aos seus Municípios, com base nos mesmos critérios de repasses do ICMS, conforme preleciona o art. 158, parágrafo único, da Constituição de 1988, aqui já transcrito.

Procurando evitar um agravamento no desequilíbrio regional, uma vez que os Estados-membros que mais exportam evidenciam ser os que mais possuem condições de desenvolvimento econômico, a Constituição de 1988, por meio do § 2º do art. 159, determinou que nenhum Estado-membro poderá ser beneficiado com parcela acima de vinte por cento do montante das receitas do IPI repassadas pela União. Eventual excedente deverá ser rateado entre todos os Estados-membros, conforme o mesmo critério de partilha do ICMS.

²⁴⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Transferências Constitucionais. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

O inciso III do art. 159 da Constituição de 1988 define o repasse de 29% da arrecadação da União a título de CIDE-Combustíveis para os Estados e Distrito Federal. Os Estados-membros devem repassar 25% da receita recebida para os seus respectivos Municípios, conforme artigo 159, §4 da Constituição de 1988, para fins de investimento em programas de infraestrutura de transportes, nos termos do art. 177, § 4º, inciso II, alínea c, da Carta Magna.

Art. 92. O Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A., conforme os prazos a seguir especificados, os coeficientes individuais de participação nos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas “a”, “b” e “d”, da Constituição Federal que prevalecerão no exercício subsequente:

I – até o último dia útil do mês de março de cada exercício financeiro, para cada Estado e para o Distrito Federal;

II – até o último dia útil de cada exercício financeiro, para cada Município.²⁴⁷

Popularmente há um mito que as receitas do FPM não são vinculadas. Inclusive, o próprio Ministério da Fazenda, por meio de cartilha publicada com o título “o que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais – FPM”²⁴⁸, induz o cidadão ao erro, ao especificar que não há vinculação específica para aplicação dos recursos do FPM. Em outra passagem desta cartilha, desconstrói essa confusão e explica que sobre os recursos do FPM incidem descontos para o Programa de Formação do patrimônio do Servidor Público – PASEP e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, nas seguintes proporções:

Para as transferências normais, desconto de 1% referente ao PASEP e retenção de 20% relativos ao FUNDEB. Cabe ressaltar que, tratando-se de FPM, ambas as deduções incidem sobre o valor bruto da transferência, ou seja, para cada R\$ 100,00 brutos a serem repassados, R\$ 1,00 é descontado a título de PASEP e R\$ 20,00 são retidos para o FUNDEB, restando para o Município R\$ 79,00 líquidos de FPM. Sobre os 2% anuais repassados, um no 1º decêndio de julho e outro no 1º decêndio de dezembro, não

²⁴⁷ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁴⁸ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fundo de participação dos Municípios – FPM. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.

incide o desconto do FUNDEB, somente aquele relativo ao PASEP.²⁴⁹

Percebe-se uma grande finalidade na constituição de fundos que repassam indiretamente receitas para os entes federados: possibilitar certo equilíbrio de receitas e despesas entre os entes, por meio da descentralização de receitas dos entes mais emponderados financeiramente para os menos favorecidos. Para tanto, são adotadas duas técnicas de transferências de receitas: uma vertical, onde a União transfere para os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, e os Estados-membros para os seus respectivos Municípios; outra horizontal, pautada no repasse de receitas tributárias dos Estados-membros mais desenvolvidos para os mais hipossuficientes. Essa finalidade é extraída da leitura do artigo 161, inciso II, da Constituição de 1988: “promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados-membros e Municípios”.²⁵⁰ Abaixo, segue quadro resumo do sistema de distribuição de receitas intergovernamentais constitucionais para os Municípios, a vê:

²⁴⁹ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fundo de participação dos Municípios – FPM. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.

²⁵⁰ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

Tributo	Destino	Observações
IRPF (FONTE)	100% para os Municípios.	100% do IR, retido na fonte, incidente sobre pagamentos aos seus funcionários, inclusive da administração indireta.
IR + IPI	49% da soma de IR e IPI, da seguinte forma: 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e do DF; 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios; 3% para o Programa de Financiamento do setor produtivo das regiões norte, nordeste e centro-oeste e: 1% para o Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decênio do mês de julho de cada ano; 1% para o Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano.	Excluem-se deste cálculo as receitas provenientes do IRPF (FONTE)
IPI	10% para os Estados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.	Estados devem repassar 25% do que receberem para os seus Municípios.
ITR	50% para os Municípios onde estiverem localizados os imóveis rurais	Município pode conveniar com a União para exercer a fiscalização e arrecadação do tributo. Nesse caso, fará jus a totalidade da arrecadação.
IOF (OURO – ATIVO FINANCEIRO OU INSTRUMENTO CAMBIAL)	70% para o Município de origem.	Estados devem passar 25% do que receberem para os seus Municípios.
CIDE-COMBUSTÍVEIS	29% para Estados e DF	
IPVA	50% para os Municípios onde estiverem emplacados os veículos	
ICMS	25% para os Municípios	As parcelas de receitas pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, do art. 158 da Constituição de 1988, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Da visualização do quadro anterior, cumpre ressaltar que as receitas dos tributos vinculados a uma atuação estatal não são passíveis de repartição, pois são eles instituídos para financiar uma atividade específica, já vinculada pelo próprio ente estatal. Acaso fossem repartidas destoariam do sentido da exação tributária. Deste mesmo modo, são vedadas as transferências de receitas

decorrentes dos empréstimos compulsórios, vez que deverão ser aplicadas, totalmente, no objeto que fundamentou a instituição do tributo. Regra geral, as contribuições também estão fora dos tributos cujas receitas são divididas com outros entes. A exceção a essa regra recaí na CIDE-Combustíveis, por força da Emenda Constitucional 44/2004.²⁵¹ Comprometidos esses tributos, sobram os impostos, já que não possuem vinculação a uma atividade estatal específica, nos termos da Constituição de 1988.

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no §4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003)

Considerando que essas transferências intergovernamentais obrigatórias objetivam a redução das desigualdades entre os entes federados, além da crítica apresentada sobre os critérios eleitos para repartição das receitas que compõem o FPM, vale completar que políticas de desonerações e benefícios fiscais terminam por diminuir as receitas repassadas para os Municípios. Assim, os entes receptores de receitas intergovernamentais pairam nessa dependência política e financeira. Fazendo um comparativo entre as receitas tributárias produzidas pelos próprios entes e as transferências intergovernamentais, o IBGE, no censo de 2010, concluiu que as transferências intergovernamentais se concentram em regiões menos desenvolvidas:

As receitas vindas de transferências, que são os recursos destinados aos municípios e que têm como origem principal a União e os estados federados, têm um comportamento oposto ao das receitas tributárias. Enquanto as receitas estavam fortemente

²⁵¹ BRASIL. Emenda Constitucional n. 44, de 30 de junho de 2004. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc44.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

concentradas no Sudeste, as transferências correntes beneficiam as regiões menos desenvolvidas do país, como Norte e Nordeste, funcionando como o principal mecanismo de redistribuição de recursos.²⁵²

Quanto à técnica de transferência vertical de receitas intergovernamentais, não há mandamento constitucional para repasse de receitas dos Municípios para os demais entes. No silêncio da Constituição de 1988, Municípios não repartem os seus recursos com nenhum outro ente. No campo factual, até que ponto esse comportamento constitucional é totalmente seguido?

Entendemos que, exatamente, os municípios estão falidos porque eles não têm condições financeiras de atender aos benefícios que oferecem. É o município que dá a gasolina do carro do Juiz de Direito para fazer as audiências nos distritos, é ele que dá a casa do Delegado de Polícia, é ele que dá a casa da professora que se desloca do seu domicílio, é ele que dá o material escolar para as escolas estaduais existentes em sua área. Então ele está falido porque não tem condições de oferecer tais benefícios com os impostos que lhe foram outorgados pela Constituição de 88.²⁵³

Pelo traçado constitucional, os Municípios não são obrigados a dividir suas receitas com outros entes. No sistema federativo cooperativo fiscal, não há previsão constitucional de transferências intergovernamentais dos Municípios para os demais entes.

Entretanto, as necessidades de cada ente, aliadas as vontades de poderes, institucionalizam experiências às margens do sistema de repartição constitucional de competências e receitas. Ao compulsar o endereço eletrônico do Tribunal de Justiça de Alagoas, por exemplo, é possível visualizar dezenas de termos de cooperações celebrados com Municípios para que estes custeiem despesas contínuas do poder judiciário, como pagamento de servidores cedidos ao Poder Judiciário, para o desenvolvimento de serviços de assessoria jurídica, vigilância, limpeza e manutenção, tudo isso pactuado “no sentido de agilizar e

²⁵² INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Censo Demográfico 2010: perfil dos municípios brasileiros – finanças públicas. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=243&t=gastos-educacao-aumentam-conjunto-municipios-maioria-depnde-repasses-estaduais-federais&view=noticia>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

²⁵³ BRITO, Edvaldo. Direito tributário contemporâneo. São Paulo: Atlas, 1995. p. 22.

melhorar a qualidade da prestação jurisdicional e administrativa nos Fóruns das Comarcas locais”.²⁵⁴

Exemplificando o contexto com mais um dado empírico, a exemplo de outras práticas que terminam por confundir competências e desequilibrar o sistema federativo fiscal, no Município de São José da Laje/AL foi editada a Lei 97/2018²⁵⁵ autorizando o ente municipal a firmar convênio com o Tribunal Regional Eleitoral para construção de um Fórum Eleitoral, com recursos financeiros exclusivos do ente municipal. Município de São José da Laje/AL firmou acordo de cooperação com a União para custear o funcionamento da base do exército brasileiro, instalada no ente municipal.²⁵⁶ Ademais, pela omissão do Estado em fornecer assistência judiciária gratuita, o Município possui em seu quadro de servidores um defensor público municipal para proporcionar assistência judiciária gratuita à população.²⁵⁷

Ao fim das considerações sobre as repartições obrigatórias de receitas tributárias e antes de passar para as voluntárias, vale transcorrer sobre o artigo 160 da Constituição de 1988:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, §2º, incisos II e III. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

²⁵⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS. Transparência. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br/contratos/convenios/02eeb9b89c2aa26b5a968b1c87da55b6.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

²⁵⁵ MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Lei 97, de 13 de abril de 2018. Dispõe sobre autorização para formalização de convênios de cooperação com o Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas para construção de um Fórum Eleitoral, nesta cidade, e adota outras providências.

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Portaria n. 007, de 01 de fevereiro de 2017. Dispõe sobre nomeação de defensor público, cargo comissionado.

Quanto ao repasse das receitas obrigatórias, regra geral, a Constituição de 1988 proíbe restrições ou retenções. Entretanto, há previsão, conforme artigo 160 supratranscrito, para os entes repassadores condicionarem a efetiva entrega de receitas obrigatórias a regularização de débitos ou obrigações (exemplos: débitos com o regime geral de previdência, administrado pelo INSS; aporte de recursos mínimos em saúde, conforme artigo 198 da Constituição de 1988).

Nota-se, assim, que não há imposição constitucional de critérios para o repasse de transferências intergovernamentais. Tamanha a importância das receitas obrigatórias em prol de um equilíbrio financeiro, não foi dada margem aos entes repassadores para se livrar dessa obrigação fiscal. É dada aos entes repassadores uma mera faculdade de condicionar o repasse dessas receitas obrigatórias à regularização de certas pendências existentes perante eles. Tratando-se de uma liberalidade, pode haver favoritismos de um ente em detrimento de outro:

Os recursos advindos da repartição de receitas tributárias são fundamentais à receita das entidades políticas beneficiadas. Estado duas entidades atrasadas com seus débitos, a União pode, não havendo proibição constitucional, optar por condicionar a entrega a uma delas à satisfação de seus créditos e, quanto à outra, liberar os recursos, sem qualquer condição. Aqui é que pode, através da pressão econômica, haver barganha e pressão política. Isto sem se acentuar a prática democrática errônea e equivocada de se tratar mais beneficentemente as administrações da mesma coloração política.²⁵⁸

Se, por um lado, essas receitas obrigatórias são apresentadas como essenciais a sustentabilidade dos entes federados receptores, a Constituição de 1988 trás uma lição com fundamento prático: não é retirando o dinheiro de um ente que se cria condições para o seu desenvolvimento, para o seu equilíbrio financeiro.

O QUE FAZER PARA LIBERAR OS RECURSOS BLOQUEADOS?

²⁵⁸ NASCIMENTO, Tupinambá. Da tributação e do orçamento e a nova Constituição. Rio de Janeiro: Aide, 1988.p. 183.

Regra geral, os recursos ficam bloqueados, à ordem da União, na conta específica do Município no Banco do Brasil. O Estado deve primeiro identificar o órgão que determinou o bloqueio (Receita Federal do Brasil, PGFN, sentença judicial). Em seguida, procurar o órgão responsável pela retenção, conhecer a causa da mesma e regularizar o problema.²⁵⁹

A não concessão de oportunidades para sanar as pendências identificadas só agravaria o problema, pois a ausência dessas receitas não ajudaria a melhorar a situação financeira, conseqüentemente limitaria ainda mais as chances de pagamento de dívidas ou cumprimento de obrigações que demandam o aporte de recursos financeiros. Identificando o bloqueio das receitas, o ente receptor é convocado a se reportar ao órgão responsável pela retenção, para conhecer a causa e resolver o problema apresentado. Ao analisar cada caso, o ente repassador apresentará condições para a solução do problema.

Apresentadas considerações sobre transferências obrigatórias, cumpre discorrer sobre as voluntárias, também conhecidas como discricionárias, dado o grau de conveniência e oportunidade existente no processo de escolha do propeenso beneficiário. Assim, dispõe a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.²⁶⁰

A previsão de recursos para fazer frente às transferências voluntárias deve constar da Lei Orçamentária do ente repassador, inclusive a especificação sobre a necessidade ou não de contrapartida. As transferências voluntárias são previstas no orçamento por iniciativa do poder executivo ou por meio de emendas legislativas ao orçamento do ente repassador.

²⁵⁹ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fundo de participação dos Municípios – FPM. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf. Acesso em: 11 jul. 2016.

²⁶⁰ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 11 jul. 2018.

A crítica que se faz a essa modalidade de transferência intergovernamental é sobre a transparência no critério de escolha do ente beneficiário, já que o fator preponderante na escolha dos entes receptores é a vontade política do ente repassador. Neste cenário, a ausência de previsibilidade para os entes receptores abre espaço para negociações políticas.

No âmbito da União, o processo de habilitação dos Estados-membros e Municípios para contemplação de transferências voluntárias, seja elas por iniciativas do próprio governo central ou de emendas parlamentares ao orçamento, dar-se perante o Ministério do Planejamento, desenvolvimento e gestão, por meio do portal eletrônico do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, assim conceituado com um:

Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse aberto à consulta pública, disponível na rede mundial de computadores, e que tem por objetivo permitir a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pela União.²⁶¹

Em que pese o SICONV apresentar avanços, como transparência no efetivo repasse de recursos públicos, proporcionada pela introdução de informações sobre a gestão de convênios e contratos de repasses num sistema informatizado, existem entraves burocráticos na formalização e execução efetiva destes negócios jurídicos, assim como nos processos de prestações de contas. A União só pode transferir recursos financeiros voluntários, por exemplo, aos Municípios que habilitarem suas propostas no portal do SICONV. Dessa feita, o Município tem que dispor de servidor capacitado não só para formalização das propostas e inserção no SICONV, mas também para a prestação de contas dos recursos recebidos.

²⁶¹ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Portal de Convênios. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/ajuda/glossario/sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse-siconv>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Atualmente, no âmbito da União, a norma que regulamenta as transferências voluntárias é o Decreto 6.170/2017.²⁶² No universo das transferências voluntárias, as emendas parlamentares ao orçamento da União são importantes e polêmicas. A importância é visualizada no fato da descentralização do orçamento permitir uma maior participação dos deputados e senadores no processo de definição de alocação dos recursos públicos. Há uma presunção legal que os senadores e deputados são maiores conhecedores das necessidades regionais e locais do que o governo federal, já que possuem a função de representação dos respectivos Estado-membros e do povo na formação da vontade nacional. Contudo, dados dão conta de uma relação federativa problemática.

A Emenda Constitucional 86/2015, chamada de PEC do orçamento impositivo da União, define um valor para emendas parlamentares individuais, a ser executado no exercício seguinte ao da publicação da Lei Orçamentária.

Art. 166. [...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.²⁶³

A Emenda Constitucional 86, na prática, ampliou a força política dos parlamentares, pois garantiu uma cota de emendas individuais ao orçamento da União, limitada a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida. Se por um lado essa alteração constitucional contribuiu para amenizar negociações políticas entre o governo central e os parlamentares, continuou preservando a capacidade de o governo central determinar o período de liberação

²⁶² BRASIL. Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁶³ BRASIL. Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2005. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

de recursos das emendas, no exercício financeiro correspondente a Lei Orçamentária Anual.

A contextualização política que se faz é que, uma vez centralizados recursos na União, como apresenta o próximo capítulo, os entes municipais estabelecem uma relação de dependência da vontade política dos deputados e do governo central para contemplação com essas receitas voluntárias, já que podem significar investimentos em áreas municipais, onde as receitas produzidas por tributos próprios e as obrigatórias recebidas não conseguem alcançar.

Este estudo refere-se a essa técnica de transferências voluntárias como uma prática que não é capaz de conceder tratamento isonômico nas relações institucionais, pois recursos financeiros são alocados com base em oportunidade e conveniência políticas. A ilustração dessa evidência se dá nas emendas pagas por partido. Ao consultar o endereço eletrônico da Câmara dos Deputados é possível visualizar a participação dos partidos políticos na composição de emendas individuais ao orçamento da União, exercício financeiro de 2016,²⁶⁴ note-se:

Execução Orçamentária da União (somente emendas)					
Consolidação de Convênios de 2016 (ordenado por Partido)					
Partido	Repasse de emendas	Contrapartida proponente	Valor global (**)	Empenhado	Pago
S/partido*	R\$ 803.485.439,00	R\$ 54.939.083,00	R\$ 858.091.657,00	R\$ 787.071.377,00	R\$ 145.295.739,00
MDB*(partido que mais participou)	R\$ 441.595.061,00	R\$ 21.135.332,00	R\$ 463.269.044,00	R\$ 418.471.280,00	R\$ 257.241.197,00
PTC* (partido que menos participou)	R\$ 5.431.492,00	R\$ 5.498.822,00	R\$ 66.343,00	R\$ 5.432.480,00	R\$ 1.360.495,00
Total de emendas*:	R\$ 4.621.792.098,00	R\$ 260.518.706,00	R\$ 4.883.310.804,00	R\$ 4.460.378.474,00	R\$ 2.102.102.977,00

Fonte: Câmara dos Deputados.

* "S/Partido" se refere a emendas coletivas, ou seja, de bancadas e comissões.

* Movimento Democrático Brasileiro.

* Partido Trabalhista Cristão

* O relatório não contempla a totalidade das transferências efetuadas pelos Ministérios da Saúde e Educação

²⁶⁴ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Desktop/Conv%C3%AAnios_Consolidado_Partido.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

O quadro anterior apresenta uma enorme disparidade na participação de emendas parlamentares por partidos políticos. No ano de 2016, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB foi o partido que mais consolidou emendas, sendo o Partido Trabalhista Cristão – PTC o que apresentou menor participação. Num universo de R\$ 2.102.102.977,00 (dois bilhões e cento e dois milhões e cento e dois mil e novecentos e setenta e sete reais) de emendas pagas, o MDB teve uma participação de R\$ 257.241.197,00 (duzentos e cinquenta e sete milhões e duzentos e quarenta e um mil e cento e noventa e sete reais), enquanto o PTC representou apenas R\$ R\$ 1.360.495,00 (um milhão e trezentos e sessenta mil e quatrocentos e noventa e cinco reais), ou seja, participação aproximadamente 190 vezes mais tímida que o MDB, líder no ranking de participação no exercício financeiro de 2016.

Essa disparidade também é perceptível quando se analisa a quantidade de Municípios beneficiados com recursos de emendas. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, dos 5.562 entes municipais existentes no ano de 2007, apenas 2.261 receberam recursos oriundos de emendas ao correspondente orçamento da União, criando-se, assim, uma discriminação com a população de 3.301 Municípios não contemplados.²⁶⁵

A proposta da Confederação Nacional dos Municípios – CNM é a extinção das emendas parlamentares, com a redistribuição dos recursos para o Fundo de Participação dos Estados e Municípios – FPM, pois a adoção de critérios objetivos proporciona um tratamento mais isonômico entre os entes federados.²⁶⁶ Conforme defendido neste Capítulo 2, a alocação de recursos mais próxima das necessidades dos cidadãos favorece um maior controle social dos recursos públicos investidos na efetivação do Estado Social.

²⁶⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Dados Gerais. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/municipios/registros/todos/todos>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

²⁶⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Dados Gerais. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/municipios/registros/todos/todos>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

A formalização das transferências voluntárias para os entes federados pode ser por meio de convênio ou contrato de repasse. Além da influência política, outra situação que põe em dúvida a técnica de transferências voluntárias é o procedimento para formalização e execução dos convênios e contratos de repasses, pois existem entraves legais e burocráticos.

Importante pontuar que o juízo político de conveniência e oportunidade interfere na indicação do ente federado ao benefício da transferência voluntária e não no efetivo repasse de receitas. A Lei Complementar 101/2000 estabelece alguns critérios para os entes federados receberem transferências voluntárias:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos²⁶⁷

Art. 25.

[...]

§1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I – existência de dotação específica;

II – (VETADO)

III – observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV – comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

²⁶⁷ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

§2º. É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§3º. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.²⁶⁸

O Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC, com arcabouço legal no Decreto 6.170/2007 ²⁶⁹ e na Portaria Interministerial MF/MP/CGU 507, com suas alterações, compila informações sobre o cumprimento das exigências para recebimento das transferências voluntárias da União, a saber: adimplência financeira perante órgãos federais ou entidades da administração indireta; adimplência na prestação de contas de convênios; transparência; e aporte financeiro, conforme o mínimo constitucional em saúde e educação.

De todas as exigências que devem ser observadas para celebração de convênios ou contratos de repasse, o CAUC informa a situação de mais da metade delas. Atualmente, o CAUC atualiza, diariamente, 12 das 22 das exigências contábeis e fiscais necessárias ao repasse de transferências voluntárias da União para os demais entes. Como há interatividade com o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – CADIN, a sua plataforma poderá incluir a observação de outras exigências, a fim de facilitar a consulta da situação dos entes candidatos a receptores dessas receitas.

Insta acrescentar que o CAUC não é um cadastro de inadimplentes, mas sim um cadastro que compila informações de inadimplências dos entes, a fim de simplificar o processo de consulta do cumprimento das exigências para recebimento de recursos federais discricionários. Não sendo um cadastro de

²⁶⁸ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁶⁹ BRASIL. Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

consulta obrigatória, os Estado-membros e Municípios podem optar por comprovar a sua situação de regularidade por meio de documentos, sendo bem mais burocrático esse procedimento. A Portaria Interministerial MF/MP/CGU 507/2011 dispõe sobre o momento para verificação das regularidades desses requisitos:

Art. 38. [...]

§ 1º A verificação dos requisitos fiscais para o recebimento de transferências voluntárias deverá ser feita no momento da assinatura do respectivo convênio, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio.²⁷⁰

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 3.256 Municípios (58,5% do total) e 25 estados estavam impedidos de celebrar convênios com a União, na data de 7 de novembro de 2014, em razão de inadimplências comprovadas junto ao Cadastro Único de Convênios – CAUC.²⁷¹

A Lei 13.602/2018 alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO de 2018 da União, para possibilitar os Municípios com até 50 mil habitantes a formalizar convênios e contratos de repasses, ainda que apontados no CAUC. Entretanto, as pendências deverão ser sanadas para efetivação dos repasses financeiros.

Art. 74. [...]

§ 12. A inadimplência identificada no Serviço Auxiliar de Informação para Transferências Voluntárias – CAUC de municípios de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes não impede a assinatura de convênios e instrumentos congêneres por esses entes, ficando vedada a transferência dos respectivos recursos

²⁷⁰ BRASIL. Portaria Interministerial MF/MP/CGU n. 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial n. 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁷¹ SECRETARIA DE TESOUREIRO NACIONAL. Finanças públicas – FINBRA. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/estados-e-municipios-deixam-de-receber-recursos-da-uniao-por-pendencias-no-cauc>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

financeiros enquanto a pendência não for definitivamente resolvida.”²⁷²

Essa alteração se apresenta positiva aos Municípios no sentido de ampliar o prazo para regularização das pendências e assim ter acesso a essas receitas. Quanto aos demais entes, a verificação do cumprimento das exigências para o recebimento das transferências continuará no momento de assinatura do convênio, bem como na assinatura de eventuais aditivos.

No mais, no caso da União ser o ente federado repassador, a Lei 10.522/2002 condiciona a formalização do processo de repasse de transferências voluntárias a consulta prévia ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – CADIN:

Art. 6º. É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:

[...]

III – celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.”

“Art. 2º. O Cadin conterà relação das pessoas físicas e jurídicas que:

I – sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta.

[...]

§1º. Os órgãos e as entidades a que se refere o inciso I procederão, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões no Cadin, de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem nas hipóteses previstas neste artigo.

§ 2º. A inclusão no Cadin far-se-á 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição naquele Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito.”

²⁷² BRASIL. Lei 13.602, de 02 de janeiro de 2018. Altera a Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13602-9-janeiro-2018-786078-publicacaooriginal-154729-pl.html>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Se o ente repassador verificar impedimentos, ainda que a indicação do pretense ente beneficiário seja política, os convênios ou contratos de repasses, por força de lei, ficam impedidos de formalização ou execução se não preenchidas as exigências contidas em lei. Os entes repassadores só podem transferir recursos financeiros, de modo voluntário, se os pretensos entes receptores cumprirem essas exigências legais.

O Município de São José da Laje/AL, não dispondo de Certificado de Regularidade Previdenciária, foi impedido de celebrar contrato com a União objetivando construção de unidades habitacionais para doação a famílias carentes, assim compreendidas na forma do regulamento; somente por vias judiciais conseguiu a formalização do negócio jurídico, com a consequente construção do empreendimento.²⁷³ O Supremo Tribunal Federal – STF tem reconhecido a existência de conflito federativo nos casos em que a União, utilizando-se dessas informações financeiras integradas sobre inadimplências, impede a formalização de convênios ou contratos de repasses, fundamentando os efeitos gravosos que essa medida pode ocasionar a população.

EMENTA: CADIN – Inclusão, nesse cadastro federal, do Estado do Rio Grande do Sul, por efeito de não recolhimento de contribuições previdenciárias, ainda em discussão na esfera administrativa, referentes a parcelas de caráter não remuneratório (abono-família, auxílio-transporte, auxílio-creche e vale-refeição) – imposição, ao estado-membro, em virtude de alegado descumprimento das respectivas obrigações, limitações de ordem jurídica – a questão dos direitos e garantias constitucionais, notadamente aqueles de caráter procedimental, titularizados pelas pessoas jurídicas de direito público – possibilidade de invocação, pelas entidades estatais, em seu favor, da garantia do “due process of law” – litígio que se submete a “esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal – harmonia e equilíbrio nas relações institucionais entre o Estado-membro e a União Federal – o papel do supremo tribunal federal como tribunal da federação – possibilidade na espécie, de conflito federativo – pretensão de antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional fundada na alegação de transgressão à garantia do “due process of law” itua e o de potencialidade danosa ao interesse público – tutela antecipada deferida .- decisão do relator referendada pelo plenário do supremo tribunal federal. Conflitos federativos e o papel do supremo tribunal federal como tribunal da federação. A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal,

²⁷³ Processo judicial 0800055-64.2015.4.05.8002, 7ª Vara Federal de Alagoas.

a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, 1, “f”), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam perigosamente, por antagonizar, as unidades que compõem a federação.²⁷⁴

O comportamento das emendas parlamentares individuais ao orçamento da União vem mostrando-se nocivo ao sistema federativo fiscal: a escolha dos entes beneficiados pauta-se na conveniência e oportunidade dos agentes políticos envolvidos, o que pode levar a barganhas políticas; a burocracia apresenta entraves que dificultam o efetivo repasse de recursos. Pelo exposto, este trabalho caminha no sentido da necessidade de extinção das emendas parlamentares individuais em prol de um incremento de receitas pautado em critérios objetivos e isonômicos. Nesse sentido, a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 550/2006²⁷⁵ e outras apensadas tramitam para extinção das emendas parlamentares individuais ao orçamento da União.

Quanto às demais modalidades de transferências voluntárias, desde que consideradas imprescindíveis para o equilíbrio federativo, que sejam pautadas em critérios objetivos de escolhas e a desburocratização favoreça a efetividade na liquidação e no processo de prestação de contas.

Estudos como os de Sousa e Arantes²⁷⁶ dão conta que as receitas derivadas dos tributos privativos dos Municípios ainda se apresentam insuficientes para o fornecimento dos serviços públicos que lhe foram delegados constitucionalmente. Este cenário transparece a dependência de receitas intergovernamentais. Dada a importância financeira das transferências

²⁷⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACO 1.534-TA, Relator(a): Min. MIN. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17.03.2011, DJ 11.04.2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621714>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

²⁷⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC n. 550/2006. Altera os arts. 166, 167 e acrescenta o art. 169-A ao texto constitucional. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=326652>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

²⁷⁶ SOUSA, Ana Léia Ribeiro de; ARANTES, Emerson Clayton. FPM: importância, dependência e o impacto das reduções para o município de Boa Vista-RR – uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima, Boa Vista, v. 2, n. 2, 2012, p. 51-69, jul-dez. 2012. Disponível em: <<https://revista.ufrr.br/adminrr/article/view/1138>>. Acesso em: 15 set. 2015.

intergovernamentais, sejam obrigatórias ou voluntárias, elas não podem deixar de corresponder ao tratamento isonômico.

Este trabalho, ao considerar que o conhecimento jurídico sempre pretende uma aplicabilidade, apresenta uma aproximação entre a teoria e a prática. Para tanto, discorre sobre as circunstâncias práticas do federalismo fiscal cooperativo, tomando como parâmetro a discriminação das receitas tributárias do Município de São José da Laje/AL. Nesse contexto, procura analisar, no período de 2012 a 2016, a composição das receitas do Município de São José da Laje/AL, a fim de responder a seguinte questão: Qual a dependência do Município de São José da Laje das transferências intergovernamentais obrigatórias repassadas pelo Estado de Alagoas e pela União? O capítulo a seguir visa responder essa problemática, iniciando sobre a técnica de distribuição de receitas para o Município.

3

CENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E REPERCUSSÃO NAS FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA LAJE

3.1 Impacto das transferências intergovernamentais nas receitas do Município de São José da Laje/AL

Este tópico tem por objetivo analisar o comportamento das transferências intergovernamentais nas receitas do Município de São José da Laje/AL no período de 2012 a 2016. Para atingir esse objetivo, foram utilizados dados da Lei Orçamentária Anual do Município de São José da Laje/AL – LOA 68, de 10 de Janeiro de 2012,²⁷⁷ em especial o Quadro de Detalhamento de Despesas – QDD e os dados de arrecadação do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do setor Público Brasileiro – SICONFI da Secretaria do Tesouro Nacional.²⁷⁸

Os dados apresentados são encontrados originalmente em valores nominais, sendo, portanto, para efeito deste estudo, organizados em tabelas e quadros, podendo ser convertidos em percentuais, para efeito de análise comparativa. Para o diagnóstico da dependência de recursos intergovernamentais no Município de São José da Laje/AL, primeiramente, apresentam-se as Receitas Correntes Líquidas – RCLs e as despesas, conforme tabela a seguir:

Exercício Financeiro	Receita Corrente Líquida	Despesa
2012	R\$ 37.582.273,00	R\$ 42.891.006,36
2013	R\$ 42.000.411,62	R\$ 41.371.000,00
2014	R\$ 45.800.453,73	R\$ 44.496.000,00
2015	R\$ 50.200.141,59	R\$ 47.793.000,00
2016	R\$ 57.838.902,97	R\$ 53.287.000,00

Fonte: Formulação própria, com base no acervo documental da Prefeitura de São José da Laje/AL (Quadro Demonstrativo de Despesa QDD – 2012, p. 43²⁷⁹) e nos dados do SICONFI.²⁸⁰

²⁷⁷ MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA LAJE, ALAGOAS. Lei Orçamentária Anual 68, de 10 de janeiro de 2012.

²⁷⁸ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/projeto-siconfi>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

²⁷⁹ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Quadro Detalhamento de Despesa – QDD, ano 2012, p. 43.

Com base nos valores anteriores, verifica-se que, dos os anos de 2012 a 2016, houve um aumento significativo de 53,9% dos valores líquidos. Já as despesas tiveram um aumento de 24,24%, sendo a média contabilizada de 60% com despesa de pessoal e encargos.²⁸¹ Nos anos de 2013, 2015 e 2016 as receitas superaram as despesas, ocasionando, assim, um superávit fiscal primário. Entende-se por superávit a “diferença positiva entre as receitas estimadas e as despesas orçamentárias previstas para o mesmo exercício”.²⁸²

O quadro a seguir compara nove indicadores entre as Receitas Correntes Líquidas dos anos de 2013 e 2016. A escolha por comparar esses dois períodos deu-se pela representação do início e fim de um mesmo governo detentor de mandato eletivo.

Indicadores	2013	2016
Receita Corrente Líquida	R\$ 42.000.411,62	R\$ 57.838.902,97
Geração de Receita Própria x Transferências Intergovernamentais ²⁸³	0,03 de receita Tributo próprio x R\$ 1,00 Trans. Intergov.	0,04 de receita Tributo próprio x R\$ 1,00 Trans. Intergov.
Receita de Tributos Próprios per Capita ²⁸⁴	R\$ 33,23	R\$ 41,99
Vinculação da Receita Corrente ²⁸⁵	63,65%	62,98%
Capacidade de poupar ²⁸⁶	-8,41%	5,75%
Resultado fiscal ²⁸⁷	-3,74%	2,59%

²⁸⁰ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/projeto-siconfi>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

²⁸¹ Idem.

²⁸² BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-superavit-orcamentario>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

²⁸³ Metodologia adotada pelo portal meumunicipio.org.br para medir a capacidade do Município de gerar receitas de origem tributária para cada real de transferências intergovernamentais. Quanto maior o indicador, maior é a dependência das transferências intergovernamentais.

²⁸⁴ Metodologia adotada pelo portal meumunicipio.org.br para medir a média da receita de tributos por municípios.

²⁸⁵ Metodologia adotada pelo portal meumunicipio.org.br para medir a parcela da receita corrente cuja destinação é definida em leis e/ou convênios. Quanto maior o indicador, menor a liberdade do gestor municipal em decidir a alocação dos recursos.

²⁸⁶ Metodologia adotada pelo portal meumunicipio.org.br para medir a parcela disponível da receita corrente após a cobertura das despesas de pessoal e custeio e da amortização e juros da dívida. Quanto maior o indicador, maior a capacidade de financiar investimentos.

²⁸⁷ Metodologia adotada pelo portal meumunicipio.org.br para medir o percentual que o Município conseguiu economizar.

Despesa com prestação de serviço per capita ²⁸⁸	R\$ 1.715,10	R\$ 2.002,60
Despesa com pessoal e encargos	60,03%	55,4%
Investimento per capita ²⁸⁹	R\$ 20,48	R\$ 84,61
Endividamento bruto ²⁹⁰	1,14%	28,91%

Fonte: Formulação própria, com base nos dados apresentados pelo portal eletrônico meumunicipio.org.br²⁹¹ e confirmados junto ao SICONF.²⁹²

Os indicadores acima apresentam evolução positiva no ano de 2016, em comparação ao exercício de 2013: a dependência das transferências intergovernamentais diminuiu 0,01%; a receita de tributos próprios per capita teve um acréscimo de R\$ 8,76; a vinculação da receita corrente diminuiu 0,67%, ampliando, assim, a margem para alocação de recursos nas ações de interesse local; a capacidade de poupar, antes em -8,41%, passou para 5,75%; o resultado fiscal, antes em -3,74%, passou para 2,59%; a despesa com prestação de serviço per capita teve um incremento de R\$ 287,50; a despesa com pagamento de folha de pessoal e encargos reduziu em 4,9%; o investimento per capita mais que quadruplicou em apenas 4 anos; o endividamento bruto passou de 1,14% para 28,91%. Da análise do Quadro de Detalhamento de Despesas empenhadas, dentre outros fatores, constata-se que o aumento do endividamento bruto se deu devido à consolidação das dívidas oriundas de sentenças transitadas em julgado,²⁹³ como precatórios.²⁹⁴

²⁸⁸ Metodologia adotada pelo portal meumunicipio.org.br para medir o gasto corrente com o cidadão para a prestação de serviços.

²⁸⁹ Metodologia adotada pelo portal meumunicipio.org.br para medir o investimento médio por munícipe.

²⁹⁰ Metodologia adotada pelo portal meumunicipio.org.br para medir o percentual entre receita orçamentária e de operações de crédito, precatórios, obrigações a pagar em circulação, obrigações legais e tributárias.

²⁹¹ Foram analisados os indicadores disponibilizados no portal eletrônico meumunicipio.org.br, sendo que os dados de receitas foram todos consultados junto à Prefeitura Municipal de São José da Laje (Quadro Demonstrativo de Despesa QDD – 2012) e pelo Ministério da Fazenda - SICONF. Essas informações podem ser acessadas no endereço eletrônico: <<https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2708303-Sao-Jose-da-Laje-AL>>.

²⁹² SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/projeto-siconfi>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

²⁹³ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 94, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial

Antes de analisar as transferências intergovernamentais, faz-se importante analisar a arrecadação dos tributos próprios do Município. Este trabalho não contabiliza as receitas da Contribuição Social de Iluminação Pública – COSIP, nem eventuais receitas de contribuição de melhoria. A tabela a seguir apresenta as receitas tributárias originadas pelo Município de São José da Laje/AL, por espécies tributárias, nos períodos de 2012 a 2016.

Tributos Próprios	2012	2013	2014	2015	2016
ISS	R\$ 1.607.458,12	R\$ 513.913,46	R\$ 421.753,02	R\$ 424.764,74	R\$ 784.337,37
IPTU	R\$ 10.575,00	R\$ 76.418,33	R\$ 49.130,69	R\$ 34.939,38	R\$ 26.079,61
ITBI	R\$ 7.191,00	R\$ 21.816,65	R\$ 58.565,21	R\$ 40.048,70	R\$ 6.455,00
Taxas	R\$ 125.306,00	R\$ 141.732,26	R\$ 168.103,34	R\$ 126.483,14	R\$ 135.701,27

Fonte: Formulação própria, com base no acervo documental da Prefeitura de São José da Laje/AL (Quadro Demonstrativo de Despesa QDD – 2012²⁹⁵) e nos dados do SICONF.²⁹⁶

A arrecadação de ISS apresentou oscilações consideráveis em todos os períodos, sendo a menor variação entre os anos de 2014 e 2015, quando teve um aumento não tanto expressivo; a concentração maior se deu no ano de 2012, representando 42,8% da arrecadação total desse imposto nos períodos computados. Os valores de ISS arrecadados, que foram de R\$ 421.753,02 (menor valor de arrecadação) em 2014 para R\$ 784.337,37 em 2016, apresentaram um crescimento de 85,97% nesses períodos. As variações percentuais anuais do ISS foram as seguintes: de 2012 a 2013, teve um decréscimo de 68,03%; de 2013 a 2014, teve uma queda de 17,93%; de 2014 a 2015, teve um aumento de 0,71%; e de 2015 para 2016, aumentou significativamente em 84,65%.

Os valores arrecadados de IPTU tiveram o seu menor índice no ano de 2012, representando apenas 5,3% da arrecadação global, nos períodos

de pagamento para os casos em mora. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁹⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS – STJ. Precatórios. Disponível em: <http://www.tjal.jus.br/arquivos_precatorios/EmendaConstitucional.n.094de15-12-2016.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

²⁹⁵ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Quadro Detalhamento de Despesa – QDD, ano 2012, p. 43.

²⁹⁶ SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/projeto-siconfi>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

analisados. De R\$ 76.418,33, em 2013, para R\$ 26.079,61, em 2016, representou uma diminuição da receita em 65,87% no período.

As receitas de ITBI reduziram de R\$ 58.565,21, em 2014, para R\$ 6.455,00, em 2016, representando uma queda na arrecadação de 88,98% no período analisado.

Os valores das taxas arrecadados foram de R\$ 168.103,34, em 2014, para R\$ 126.483,14, em 2015, apresentando uma queda na arrecadação de 24,76% no período analisado.

Verificadas as variáveis das arrecadações dos tributos de competência municipal, este estudo identifica a respectiva participação de cada tributo na composição das receitas tributárias durante os períodos analisados. A tabela a seguir apresenta a participação percentual do ISS, IPTU, ITBI e taxas, no total das receitas tributárias próprias auferidas nos anos de 2012 a 2016.

A Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. A Receita Corrente Líquida (RCL) é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores.²⁹⁷

Participação dos Tributos na Receita Tributária própria	2012	2013	2014	2015	2016
Total de Receitas – Tributos Próprios	R\$ 1.750.530,12	R\$ 753.880,70	R\$ 697.552,26	R\$ 626.235,96	R\$ 952.573,25
ISS	91,83%	68,2%	60,46%	68%	82,3%
IPTU	0,6%	10%	7,04%	5,6%	2,8%
ITBI	0,42%	2,9%	8,4%	6,4%	0,7%
Taxas	7,15%	18,9%	24,1%	20%	14,2%

Fonte: Formulação própria, com base no acervo documental da Prefeitura de São José da Laje/AL (Quadro Demonstrativo de Despesa QDD – 2012²⁹⁸) e nos dados do SICONF.²⁹⁹

²⁹⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Transparente. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/receita-corrente-liquida-da-uniao>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

²⁹⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Quadro Detalhamento de Despesa – QDD, ano 2012, p. 43.

O Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI da Secretaria do Tesouro Nacional processa as receitas oriundas do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF³⁰⁰ como receitas tributárias próprias do ente municipal, pela interpretação dada ao art. 158, I, da Constituição de 1988:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados.³⁰¹

Este estudo, ainda que os dados tenham sido coletados no SICONFI, se limitará a apresentar as receitas decorrentes dos tributos cujas competências e capacidades tributárias são exclusivas do ente municipal, pois, ainda que o Imposto de Renda Retido na Fonte pertença integralmente ao Município, nos termos do art. 158, I, da Constituição de 1988, a competência para sua instituição e regulamentação, sendo matéria exclusiva da União, foge do alcance municipal. Da análise periódica, conclui-se que a receita tributária de produção exclusiva do Município de São José da Laje/AL foi composta principalmente pelo ISS, correspondente a 88,4% de toda a arrecadação tributária própria nos anos de 2012 a 2016.

²⁹⁹ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/projeto-siconfi>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

³⁰⁰ Foram analisados todos os dados disponibilizados pela Prefeitura de São José da Laje/AL (Quadro Demonstrativo de Despesa QDD – 2012) e pelo Ministério da Fazenda – SICONFI acerca do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF pelo Município de São José da Laje/AL nos anos de 2012 a 2016. O Município de São José da Laje/AL arrecadou, nesses períodos, o valor de R\$ 1.899.407,96 (um milhão, oitocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e sete reais e noventa e seis centavos). Essas informações podem ser acessadas nos endereços eletrônicos: <<http://www.saojosedalaje.al.gov.br/?cat=136>> e <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>.

³⁰¹ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

Por outro giro, o ITBI se apresentou com o menor percentual de participação, mas superando a arrecadação do IPTU nos anos de 2014 e 2015. No ano de 2012, o ITBI retratou o menor índice de arrecadação, contabilizando apenas 0,42% da receita tributária derivada do Município. Superada a análise dessa participação percentual dos tributos na composição da receita tributária produzida pelo próprio Município, insta destacar a receita tributária per capita durante os períodos de 2012 a 2016, com a população de 22.686 habitantes, conforme último Censo Demográfico, publicado pelo IBGE em 2010.³⁰²

Receita tributária per capita (receita de tributos próprios dividida por munícipes)				
2012	2013	2014	2015	2016
R\$ 31,39	R\$ 33,23	R\$ 30,75	R\$ 27,60	R\$ 41,99

Fonte: Formulação própria, com base nos dados do SICONF.³⁰³

Nota-se que o maior valor nominal de receitas per capita se deu no ano de 2016, sendo o menor no ano de 2015. Como não houve alteração no número de população apresentado, as variações das rendas per capitas oscilaram pelas receitas tributárias apuradas em cada período.

Em relação às receitas intergovernamentais obrigatórias/legais, a tabela a seguir apresenta os valores repassados pela União ao Município de São José da Laje, durante os períodos de 2012 a 2016. Conclui-se que a soma dos valores recebidos a título de FPM, durante os anos de 2012 a 2016, representou 44% de todas as receitas intergovernamentais recebidas da União nos mesmos períodos.

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	%
Trans. Intergov. Obrigatória/legal da União	R\$ 29.959.112,76	R\$ 31.492.148,31	R\$ 36.448.684,59	R\$ 39.911.040,78	R\$ 42.506.986,37	100%
Cota FPM	R\$ 10.347.959,68	R\$ 14.038.868,16	R\$ 16.987.532,13	R\$ 17.140.565,88	R\$ 20.986.203,90	44%

Fonte: Formulação própria, com base nos dados do SICONF.³⁰⁴

³⁰² IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

³⁰³ SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/projeto-siconfi>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

³⁰⁴ Idem.

Ainda sobre as receitas intergovernamentais obrigatórias/legais, a tabela a seguir apresenta os valores repassados pelo Estado de Alagoas ao Município de São José da Laje, durante os períodos de 2012 a 2016.

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016
Trans. Intergov. Obrigatória/legal do Estado de Alagoas	R\$ 3.787.174,38	R\$ 4.908.585,26	R\$ 4.047.670,50	R\$ 5.061.724,78	R\$ 6.356.891,63

Fonte: Formulação própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Alagoas.³⁰⁵

No tocante às transferências intergovernamentais voluntárias, o quadro a seguir demonstra os valores repassados pela União ao Município de São José da Laje nos anos de 2012 a 2016. Confere-se que o maior percentual de receitas voluntárias foi repassado no ano de 2015, correspondendo a 41% do valor global auferido nos períodos computados. O único ano que não apresentou repasse foi o de 2012.

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016
Trans. Intergov. Voluntárias da União	R\$ 0	R\$ 1.635.655,25	R\$ 2.212.186,73	R\$ 3.223.451,55	R\$ 613.925,00

Fonte: Formulação própria, com base nos dados do SICONF.³⁰⁶

O quadro a seguir, de modo resumido, apresenta o percentual de participação das receitas tributárias produzidas pelo Município de São José da Laje e as transferências intergovernamentais obrigatórias e voluntárias recebidas do Estado de Alagoas e da União dentro das receitas correntes municipais.

³⁰⁵ ESTADO DE ALAGOAS. Portal da Transparência Graciliano Ramos. Disponível em: <<http://transparencia.al.gov.br/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

³⁰⁶ SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/projeto-siconfi/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	Total R\$ e %
Receita Corrente Líquida Municipal	R\$ 37.582.273,00	R\$ 42.000.411,62	R\$ 45.800.453,73	R\$ 50.200.141,59	R\$ 57.838.902,97	R\$ 233.422.183,00
Receita de Tributos Próprios	R\$ 1.750.530,12	R\$ 753.880,70	R\$ 697.552,26	R\$ 626.235,96	R\$ 952.573,25	2,04%
Receita Trans. Intergov. Obrigatórias União	R\$ 29.959.112,76	R\$ 31.492.148,31	R\$ 36.448.684,59	R\$ 39.911.040,78	R\$ 42.506.986,37	77,2%
Receita Trans. Intergov. Obrigatórias Est. Alagoas	R\$ 3.787.174,38	R\$ 4.908.585,26	R\$ 4.047.670,50	R\$ 5.061.724,78	R\$ 6.356.891,63	10,35%
Receita Trans. Intergov. Voluntárias União	R\$ 0	R\$ 1.635.655,25	R\$ 2.212.186,73	R\$ 3.223.451,55	R\$ 613.925,00	3,29%

Fonte: Formulação própria, com base no acervo documental da Prefeitura de São José da Laje/AL (Quadro Demonstrativo de Despesa QDD – 2012³⁰⁷) e nos dados do SICONF.³⁰⁸

Percebe-se uma elevada dependência do Município de São José da Laje, Alagoas, de recursos intergovernamentais. Na análise do quadro-resumo anterior, verifica-se um predomínio de transferências vindas da União, podendo ter sido provocado por várias causas, como o fato de que ela concentra a arrecadação para si, conforme será visto no próximo tópico. Nesse momento, o presente estudo, após a análise da correlação entre os percentuais de participações das receitas oriundas dos tributos próprios e das transferências intergovernamentais, dentro das respectivas receitas correntes municipais, permite responder, objetivamente, a problemática inicialmente postulada e aqui, oportunamente, reiterada: Qual a importância das transferências de receitas intergovernamentais obrigatórias para as finanças do Município de São José da Laje/AL?

O estudo conseguiu identificar o grau de dependência do Município de São José da Laje, Alagoas, das transferências intergovernamentais, entre os anos de 2012 e 2016, alcançando, assim, o objetivo proposto, a saber: O total das receitas oriundas dos tributos próprios do ente municipal só corresponde a 2,04% das Receitas Correntes Líquidas somadas nos exercícios financeiros de 2012 a 2016. A origem predominante dos recursos municipais é da União. Observa-se uma elevada dependência municipal das receitas intergovernamentais

³⁰⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Quadro Detalhamento de Despesa – QDD, ano 2012, p. 43.

³⁰⁸ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/projeto-siconfi>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

obrigatórias da União, correspondendo a 77,2% da soma das Receitas Correntes Líquidas. Nesse cenário, o FPM representa 44% da soma das Receitas Correntes Líquidas. Dentro da composição das receitas, verifica-se como segundo principal transferidor de receitas obrigatórias o Estado de Alagoas, computando 10,35% da soma das Receitas Correntes Líquidas. As receitas intergovernamentais voluntárias conquistadas nos períodos analisados superaram as receitas de tributos próprios em 1,25%. Importante ressaltar que o percentual de 7,12% do total das Receitas Correntes Líquidas, podendo corresponder a receitas oriundas de preço público, alienações, juros de aplicações financeiras, produto de alienação e outras mais, não foi objeto desta pesquisa.

É questionável a arrecadação dos tributos próprios do ente municipal, por não ser expressiva nem em comparação com as receitas tributárias voluntárias auferidas da União. Esse desequilíbrio federativo torna mais atraente o sistema de repartição de competências tributárias e o sistema de repartição de receitas intergovernamentais, pelo potencial de melhorar as finanças do Município, creditando a sua importância na concretização do Estado Democrático de Direito e na efetivação do Estado Social.

É inegável a existência, em relação a muitos entes subnacionais, de um potencial arrecadatório a ser explorado, uma vez que, comparativamente a outros países, a importância relativa dos municípios brasileiros na geração da carga tributária nacional ainda é bastante baixa, em comparação a países como: Japão 37,7% (ano de 1989); Dinamarca 30% (ano de 1994); EUA 16,3% (ano de 1993); Espanha 9,6% (ano de 1992); Portugal 4,5% (ano de 1990); Brasil 5,3% (ano de 1998).³⁰⁹

A análise apresentada na citação supra não apresenta as peculiaridades dos diversos países apontados, os quais, podendo destoar significativamente em termos econômicos, geográficos, sociais, financeiros, históricos e culturais, demandam atenção especial no tratamento. Certo é que este estudo, pelos

³⁰⁹ CONTI, José Maurício (org.); PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 92.

motivos já explicitados na introdução, não tem a pretensão de fazer estudo comparado com outras nações, sejam unitárias ou federativas. Recomenda-se, oportunamente, ao leitor interessado que se reporte àquelas anotações.

Certo é que Municípios brasileiros, dependentes de transferências intergovernamentais, a exemplo do Município de São José da Laje/AL, dadas as informações objetivas aqui discutidas, demandam estudo sobre o potencial arrecadatório.

Nesse sentido, a proeminência municipal diante do federalismo cooperativo brasileiro também poderá ser verificada horizontalmente, quanto meios para modernizar a estrutura física da atividade tributária municipal, por meio da ratificação de consórcios intermunicipais. Isso evidencia a presença do princípio da subsidiariedade inserto no ordenamento jurídico brasileiro, pois a previsão enaltece a primazia da participação do Município nas tomadas de decisão em relação às demais esferas federativas.³¹⁰

O prognóstico acima feito pela autora Ramos, no tocante à ratificação de consórcios intermunicipais como técnica a ser adotada para um maior incremento das receitas tributárias municipais, ainda que válido ao debate, não precede de uma análise do potencial arrecadatório dos entes municipais.

Longe de ser objeto deste estudo a análise das melhores técnicas de repartição de competências tributárias e divisão de receitas, mas considerando a relevância dos Municípios na efetivação do Estado Social, este trabalho inquieta-se quanto à falta de discussões objetivas sobre o aproveitamento do potencial arrecadatório dos Municípios, logicamente respeitadas as suas diversidades, para que possam depender cada vez menos de transferências intergovernamentais, principalmente que não fiquem à mercê de transferências voluntárias, como é a situação do Município de São José da Laje, cujas receitas de tributos próprios se apresentaram inferiores as voluntárias recebidas, isso considerando a soma global dessas receitas nos anos de 2013 a 2016.

³¹⁰ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 121.

Nesse sentido, objetivando enriquecer a discussão sobre o potencial arrecadatório do Município de São José da Laje, segue o quadro comparativo de receitas de ISS, IPTU e ITBI auferidas por ele, no ano de 2016, e por outros cinco Municípios brasileiros de perfis semelhantes, para cada item de receita. A composição das receitas tributárias que fundamentam essa análise comparativa foi confirmada nas páginas eletrônicas do SICONFI e do IBGE (metodologia: receita do tributo, apurada no ano de 2016, dividida por mil), sendo a estatística adotada para seleção dos Municípios a disponível no portal eletrônico meumunicipio.org.br. O conjunto de critérios citados pelo portal eletrônico meumunicipio.org.br para identificação dos Municípios a seguir comparados encontra-se descrito logo abaixo de cada quadro, sob a expressão variáveis. Para cada tributo, o portal meumunicipio.org.br elegeu um conjunto diferente de variáveis disponibilizadas pelo IBGE.

Municípios – ano 2016	Média ISS R\$ 914
São José da Laje – AL	R\$ 784
Conde – BA	R\$ 2.829
São José de Piranhas – PB	R\$ 2.630
Agrestina – PE	R\$ 737
Vertentes – PE	R\$ 667
Amarante do Maranhão – MA	R\$ 637
<p>Variáveis:</p> <p><input type="checkbox"/> Valor adicionado ao serviço – é o valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor bruto de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.</p> <p style="text-align: center;">R\$ 73.247 – média de São José da Laje R\$ 73.291 – média dos outros</p> <p><input type="checkbox"/> Anos de estudo médio – é o número de anos de estudo da população.</p> <p style="text-align: center;">3,56 – média de São José da Laje 3,56 – média dos outros</p> <p><input type="checkbox"/> População urbana – população residente em domicílios com situação urbana, segundo a área de localização do domicílio, tendo por base a legislação vigente por ocasião da realização do Censo Demográfico 2010.</p> <p style="text-align: center;">15.391 – quantidade em São José da Laje 10.698 – outros Municípios³¹¹</p>	

Fonte: números do <<https://siconfi.tesouro.gov.br/>> e do <<https://www.ibge.gov.br/>> apud estatística do meumunicipio.org.br.

³¹¹ IBGE apud meumunicipio.org.br.

Da análise comparativa supra, extrai-se que o Município de São José da Laje/AL ficou aquém da média projetada para arrecadação do ISS. Conde/BA, sendo o Município que mais arrecadou no período, valor computado em R\$ 2.829,00, teve um incremento três vezes maior que a média.

Municípios – ano 2016	Média ITBI R\$ 56
São José da Laje – AL	R\$ 6
Macaúbas – BA	R\$ 139
Cachoeirinha – PE	R\$ 97
Canidé de São Francisco – SE	R\$ 93
Malacacheta – MG	R\$ 71
Belém – PB	R\$ 60
Variáveis:	
<input type="checkbox"/> Quantidade de domicílios urbanos – a importância dessa variável utilizada para o componente de receita definido dá-se pela classificação da situação do domicílio em urbano ou rural, segundo a área de localização do domicílio, e tem por base a legislação vigente por ocasião da realização do Censo Demográfico 1991. Como situação urbana consideram-se as áreas correspondentes às cidades (sede municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange toda a área situada fora desses limites. Esse critério é, também, utilizado na classificação da população urbana e rural. R\$ 4.201 – São José da Laje R\$ 4.053 – média dos outros Municípios	
<input type="checkbox"/> Características do entorno – a importância dessa variável utilizada para o componente da receita definida é a apresentação de aspectos importantes da infraestrutura urbana. São eles: de iluminação pública, pavimentação, arborização, bueiro/boca de lobo, lixo não acumulado em vias públicas, não existência de esgoto a céu aberto, meio fio ou guia, bem como calçada a rampa para cadeirante. O resultado é a média dessas características. 67,09% – São José da Laje 67,59% – média dos outros	
<input type="checkbox"/> Quantidade de domicílios subnormais – número de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais. O censo 2010 classifica como aglomerado subnormal cada conjunto constituído, de no mínimo 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. 0 – São José da Laje 0 – média dos outros Municípios	
<input type="checkbox"/> Renda média domiciliar – considerou-se como rendimento nominal mensal domiciliar a soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio particular, exclusive os dos moradores de 10 anos de idade e os daquelas cuja condição fosse pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. R\$ 909 – São José da Laje R\$ 922 – média dos outros Municípios	
<input type="checkbox"/> Saneamento básico – número de domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água, à rede geral de esgoto ou pluvial ou com fossa séptica; e cuja coleta de lixo é realizada por serviço de limpeza ou por caçamba deste serviço. 3.059 – São José da Laje 2.797 – média dos outros Municípios	

Fonte: números do <<https://siconfi.tesouro.gov.br/>> e do <<https://www.ibge.gov.br/>> apud estatística do meumunicipio.org.br.

O quadro supra exposto coloca o Município de São José da Laje/AL num cenário cuja arrecadação do ITBI ficou nove vezes abaixo da média projetada. Macaúbas/BA, sendo o Município que mais arrecadou no período, com

receita média do ITBI estimada em R\$ 139,00, teve um incremento vinte e três vezes maior que a receita do Município de São José da Laje/AL.

Municípios – ano de 2016	Média IPTU Média R\$ 73
São José da Laje – AL	R\$ 26
Cachoeirinha – PE	R\$ 165
São José do Bel Monte – PE	R\$ 136
Malacacheta – MG	R\$ 112
Sanharó – PE	R\$ 86
Ubatã – BA	R\$ 62

Fonte: meumunicipio.org.br.

A apresentação tabelada acima desloca o Município de São José da Laje/AL para uma arrecadação de IPTU quase três vezes inferior à média superada por quatro dos Municípios comparados. Cachoeirinha/PE, sendo o Município que mais arrecadou no período, com receita média do IPTU estimada em R\$ 165,00, teve um incremento seis vezes maior que a receita do Município de São José da Laje/AL. As variáveis utilizadas para comparação apresentada na tabela acima foram as mesmas, com iguais resultados, que compuseram a comparação da arrecadação do ITBI. Recomenda-se, oportunamente, ao leitor que se reporte àquelas anotações.

No tocante às receitas de ISS, IPTU e ITBI, os resultados comparativos apontam para um potencial arrecadatário não explorado pelo Município de São José da Laje/AL. Se esse ente municipal tivesse alcançado a média estimada de arrecadação para cada imposto, teria alcançado um incremento de 27,82% em suas receitas derivadas de tributos próprios.

A análise apresentada, com base nas variáveis selecionadas estatisticamente pelo portal eletrônico meumunicipio.org.com.br, não aborda todas as especificidades que contornam os problemas e desafios municipais para incremento das receitas oriundas de tributos próprios.

Dessa forma, não sendo interpretada como um estudo de viabilidade financeira municipal, uma vez que os Municípios comparados podem, por outras variáveis não exploradas nesta pesquisa, não atingir esse paradigma, por

destoarem significativamente em termos econômicos, geográficos, sociais, financeiros, históricos e culturais, cumpre destacar a sua colaboração com o debate que vem se desenvolvendo acerca da dependência municipal em relação a transferências intergovernamentais do Estado e da União.

A causa das discrepâncias apresentadas na pesquisa comparativa, em termos de arrecadação, pode ter relação, ainda, com a estrutura da administração tributária apresentada. A ausência de estrutura capaz de impor as exações tributárias no âmbito municipal, podendo ser um retrato dos custos de instalação para pequenos municípios, dependentes de repasses constitucionais e legais da União e dos Estados, demanda Municípios a buscar alternativas, a exemplo de linhas de financiamento para modernização da sua administração tributária ofertadas pelo Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT, lançado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES, no ano de 1997, conforme Resolução 2.877/2001, acrescida de alterações, do Banco Central do Brasil.³¹² Dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES apresentam 367 (trezentos e sessenta e sete) Municípios atendidos com 744 milhões de reais provenientes do PMAT, isso nos anos de 1998 a 2009.³¹³

Na persecução de uma maior autonomia financeira municipal, estudiosos do tema defendem a ideia de que ações solidárias entre os entes municipais podem suprir deficiências na gestão da atividade tributária, a exemplo da ratificação de consórcios públicos intermunicipais.

Dessa forma, percebe-se que o Municípios (sic) brasileiro recebeu destaque na Constituição de 1988, recebendo não somente o status de ente federativo, mas sendo reconhecido a sua fundamentalidade na gestão da coisa pública local. Isso é perceptível por meio das partilhas de competências e das fontes de financiamento diretas e indiretas. Ademais, conforme se viu,

³¹² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 2.871, de 27 de março de 2001. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v87_L.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

³¹³ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – BNDES. Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-pmat>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

com o fim de efetivar o princípio da subsidiariedade previu os instrumentos de consórcios públicos e, com isso, reafirma o caráter cooperativo do Estado brasileiro.³¹⁴

No mesmo sentido caminham Araújo e Magalhães: “os instrumentos de gestão associada de serviços públicos que obedecem ao regime jurídico dos Consórcios Públicos objetivam à efetivação do federalismo cooperativo”.³¹⁵

Na busca pelo aperfeiçoamento da administração tributária e da gestão financeira municipal, certo é que os consórcios surgem como um retrato do federalismo fiscal cooperativo brasileiro, conforme alteração dada ao art. 37, II, da Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional 42/2003:³¹⁶

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.³¹⁷

A forma de distribuição constitucional de competências tributárias, somada ao sistema de repartição de receitas tributárias, demonstra a importância em aprofundar o assunto sobre a cooperação federativa brasileira. Nesse contexto, os consórcios públicos intermunicipais, sob o comando normativo do art.

³¹⁴ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 123.

³¹⁵ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênio e consórcios como espécies contratuais a Lei 11.107/2005. In: SIMÕES PIRES, Maria Coeli; BRAZ BARBOSA, Maria Elisa. Consórcios públicos: instrumento de federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 126.

³¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

³¹⁷ BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

241 da Constituição de 1988, inserido pela Emenda Constitucional 19/1988, e da Lei 11.107/2005, se apresentam como uma alternativa de interação para o fortalecimento das finanças públicas municipais. Tão grande a sua importância, o tema consórcios públicos intermunicipais de gestão tributária demanda amadurecimento em uma abordagem específica, que foge da alçada deste estudo.

Certo é que Municípios brasileiros, a exemplo do Município de São José da Laje/AL, dadas as informações objetivas aqui discutidas, são dependentes de transferências financeiras intergovernamentais, em especial da União. Diante dessa realidade, o próximo tópico é desafiado a apresentar o comportamento da União no sistema federativo cooperativo desenhado pela Constituição de 1988.

3.2 Centralizações de receitas tributárias e decisões na União

O sistema federativo fiscal cooperativo brasileiro, conforme desenho apresentado pela Constituição de 1988, visto neste trabalho quando da análise da técnica de distribuição de receitas tributárias para fazer frente às obrigações, é estruturado de modo a permitir uma articulação entre os três entes federados, como partes, mutuamente, complementares de uma instituição única. “Preservar a unidade na diversidade se refere ao pressuposto e condições de existência do federalismo”.³¹⁸

Essa previsão holística se apresenta como fundamental na articulação entre diversidade e unidade estatal. Entretanto, a realidade apresenta desequilíbrios que não condizem com a relação teórica do federalismo fiscal cooperativo brasileiro, uma vez que a preservação da unidade depende do respeito à diversidade.

³¹⁸ FEITOSA, Raymundo Juliano R. Federalismo: uma aproximação teoria e empírica. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito n. 9. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999. p. 232.

Este subtítulo, assim como os anteriores, procura discutir de forma sistemática as relações entre teorias, dados e experiências empíricas. Para tanto, apresenta o comportamento da União sobre duas óticas impactantes no cenário dos entes municipais: centralização de receitas tributárias e centralização de decisões.

Pela interpretação da Constituição de 1988, conclui-se que compete à União a instituição da maioria dos tributos. Os tributos federais compõem uma relação extensa, se comparados com quantidade dos demais entes, a saber: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR (pessoa física e jurídica); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; Imposto sobre a Exportação – IE; Imposto sobre Operações de Crédito – IOF; Taxas; Contribuições de Melhoria; Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE; Programa de Integração Social – PIS; Programa de Formação do Patrimônio do Servidor – PASEP; Empréstimo Compulsório; Empréstimo Sobre Grandes Fortunas; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; contribuições previdenciárias e outras especiais.

Como visto no Capítulo anterior, parte da arrecadação dos impostos da União é dividida com os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Essa divisão de receitas entre os entes federados, eixo central do sistema federativo fiscal cooperativo brasileiro, representa uma técnica importante para diminuição das desigualdades regionais, na busca pela promoção do equilíbrio financeiro e social entre os entes federados. Como apontado anteriormente, essa técnica não está livre de fragilidades. Nesse sentido, vale acrescentar os ensinamentos de Feitosa:

Uma dificuldade histórica, no que se refere as novas configurações da distribuição do poder, reside no fato de que as relações intergovernamentais ocorridas nas últimas décadas estiveram caracterizadas pela notável existência de condições, estabelecidas unilateralmente pelo poder central (União) com

base nas chamadas transferências condicionadas, que de forma quase inevitável aumentaram o poder político "real" da União.³¹⁹

Apesar da tentativa de outorgar autonomia aos Estados-membros e Municípios, como assim preleciona o seu art. 18, a Constituição de 1988 mantém uma centralidade de receitas e decisões na União. Embora parcela de impostos seja rateada com os outros entes, as contribuições, regra geral, são totalmente pertencentes a União.

Como sabido, o destino dessas contribuições é extremamente relevante: custear a seguridade social (previdência social, saúde e assistência social). Contudo, os Municípios, figuras importantes na concretização do Estado Social, com aportes financeiros cada vez mais crescentes na área da saúde, não são contemplados, assim como os Estados-membros também não, com receitas oriundas dessas contribuições sociais, com exceção da CIDE-Combustível. Nesse cenário, Gutierrez traça o comportamento da União:

Assim, a União se vê livre para, sempre que se depara com problemas de caixa, instituir novas contribuições, utilizando-se de quaisquer fatos gerados e bases de cálculo, ainda que próprios dos impostos de competência dos outros entes federativos, pois não foram definidos os contornos e limites para criação dessa figura tributária nem na Constituição nem no Código Tributário Nacional. [...] fica autorizada a União a substituir pouco a pouco os impostos que arrecada para partilhar com os Estados e Municípios por contribuições que não estão sujeitas a essa partilha e, também, para invadir a competência tributária daqueles, criando contribuições que se sobreponham aos impostos de competência privativa dos Estados e Municípios.³²⁰

Reforçando os argumentos supramencionados, estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, no ano de 2010, concluiu que “nos últimos 15 anos as contribuições cresceram 16,1%, em média, e as receitas

³¹⁹ FEITOSA, Raymundo Juliano R. Marco político, institucional e econômico da configuração do federalismo fiscal na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

³²⁰ GUTIERREZ, Miguel Delgado. Participação de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 64.

de impostos, 12,7%”.³²¹ Cenário diferente seria se as receitas provenientes fossem rateadas de forma a compor o FPM. O mesmo estudo conclui que “cerca de R\$ 100 bilhões de reais seria incrementado ao FPM do ano de 2010, quase o dobro do que foi verificado efetivamente”.³²²

Além do exposto, a União, por força do art. 146 da Constituição de 1988, detém o poder central para editar normas gerais de direito tributário:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II – regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Do enunciado constitucional descrito compreende-se que as leis estaduais e municipais, em matéria tributária, possuem regras gerais subordinadas ao interesse da União. As Leis Complementares 116/2003 e 157/2016, sobre as quais versou o subtítulo 2.3 deste trabalho, são exemplos reais dessa restrição ao poder de tributar dos Municípios.

Destarte, observa-se que a Carta Magna em vigor mantém um caráter centralizador, já presente em Constituições anteriores, apesar das tentativas de outorga de maior autonomia aos Estados e Municípios. A União possui um papel preponderante não só em

³²¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Educação e estudos técnicos CNM. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>> Acesso em: 12 jul. 2018.

³²² Idem, *ibidem*.

relação ao montante das arrecadações, mas também em relação ao comando do sistema tributário, implicando a redução da autonomia política das entidades periféricas.³²³

O quadro abaixo reúne informações sobre um modelo federativo desequilibrado, posto que a União recebe tratamento privilegiado no espaço da Federação brasileira.

Participação dos entes nas receitas tributárias e transferências constitucionais – 1998	
<p>União</p> <p>Arrecadação própria total: 68,7%</p> <p>Para Estados: 5,3%</p> <p>Para Municípios: 4,2%</p> <p>Receita disponível: 59,2%</p>	<p>Estados</p> <p>Arrecadação própria total: 26,2%</p> <p>Transf. p/ Municípios: 6,4%</p> <p>+ Transf. Recebidas da União: 5,3%</p> <p>Receita disponível: 25,1%</p>
<p>Municípios</p> <p>Arrecadação própria total: 5,2%</p> <p>+ Transf. Recebidas da União: 4,2%</p> <p>+ Transf. Recebidas dos Estados: 6,4%</p> <p>Receita disponível: 15,8%</p>	
Participação dos entes nas receitas tributárias – 2001	
União	68,72%
Estados	26,80%
Municípios	4,48%
Participação dos entes nas receitas tributárias – 2014	
União	68,47%
Estados	25,35%
Municípios	6,19%

Fonte: www.receita.fazenda.gov.br/estudostrIBUTARIOS³²⁴

Pode-se verificar junto ao quadro supracitado que há expressiva concentração de recursos em poder da União, as variações do ano de 1998 a 2014, nesse sentido, apresentaram diferenças menores que 1%, para mais ou para menos. Nesse lapso temporal, os Municípios foram os que mais incrementaram suas receitas de tributos próprios, passando de 5,2% em 1998 para 6,19% em 2014.

³²³ GUTIERREZ, Miguel Delgado. Participação de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004. p. 64.

³²⁴ SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Divisão de Estudos Tributários. Carga Tributária no Brasil. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

A União que, em 1998, obteve 68,7% do total da arrecadação tributária brasileira, transferiu 5,3% desse montante para os Estados e 4,2% para os Municípios, sobrando-lhe uma receita disponível de 59,2% do total da arrecadação tributária nacional, para fazer frente as suas despesas.

Os Estados-membros, que possuíam 26,2% da arrecadação de tributos no cenário brasileiro, ratearam 6,4% com os Municípios, mas receberam 5,3% da União, sobrando-lhes 25,1% da arrecadação tributária. Os Municípios, que obtiveram 5,2% do total da arrecadação tributária no Brasil, receberam 4,2% da União e 6,4% dos respectivos Estados, incrementando assim suas receitas de 5,2% para 15,8%.

Esse panorama concebe duas importantes informações no decorrer do tempo: a característica centralizadora de receitas em poder da União e a hipossuficiência dos Municípios. Importante, assim, verificar o quanto essa situação impacta na gestão pública e na autonomia dos Municípios.

O quadro a seguir mostra a distribuição de despesas não financeiras por entes federados, no ano de 1995.

Gastos com pessoal - 1995		%
União		29%
Estados e Municípios		71%
Bens e serviços		%
União		45%
Estados e Municípios		55%
Assistência e previdências		%
União		80%
Estados e Municípios		20%
Subsídios		%
União		64%
Estados e Municípios		36%
Investimentos		%
União		20%
Estados e Municípios		80%
Total Despesas		%
União		51%
Estados e Municípios		49%

Fonte: www.receita.fazenda.gov.br/estudostrIBUTARIOS³²⁵

³²⁵ SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Divisão de Estudos Tributários. Carga Tributária no Brasil. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Nos anos de 1998, 2001 e 2014 a União manteve a média de 68% da receita tributária total do país, sendo o restante transferido para os Estados-membros e os Municípios. Levando em conta que no ano de 1995 as despesas não financeiras foram praticamente divididas entre a União e os demais entes, sendo que a União assumiu 51% e os Estados-membros e Municípios juntos 49%, há de se questionar a eficiência do atual sistema de distribuição de receitas para os entes.

A discussão sobre a existência de um federalismo cooperativo desequilibrado é legítima, diante a agenda do Estado Social. Como visto, a descentralização territorial aproxima geograficamente a população dos gestores públicos, com isso os Municípios ganham maiores atribuições sociais para fazer frente à demanda local. Nesse cenário de um protagonismo municipalista do Estado Social, Rezende afirma a “redução da influência do governo estadual na gestão das políticas nacionais controladas pelo governo federal”.³²⁶

Essa aproximação entre União e Municípios apresenta bônus e ônus. A pesquisa realizada com o Município de São José da Laje/AL, detalhada no subtítulo 3.1 deste trabalho, é um retrato da dependência financeira dos Municípios para com a União. Nessa interação, a União atrai para si o poder de decisão sobre assuntos de interesse local, mas com reflexos em âmbito nacional. O que se percebe é uma encenação conflituosa: os Municípios assumem o papel de protagonista na efetivação do Estado Social, sendo que a União ocupa o papel de destaque no controle financeiro e até normativo, já que tem a competência para legislar sobre normas gerais de direito tributário.

O poder de centralização de decisões conferido à União é retratado na municipalização da gestão das políticas públicas sociais. Atualmente, os Municípios não dependem mais da intermediação dos Estados-membros para cumprir a agenda social. A União institucionalizou uma interação direta com os

³²⁶ REZENDE, Fernando. Conflitos Federativos. Esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 40-41.

Municípios, reduzindo a influência do governo estadual na gestão de políticas nacionais.³²⁷

Na tentativa de exemplificar reflexos do poder central da União, vale contextualizar as ponderações de Rezende: Recursos da saúde e da educação, este por meio do FUNDEB, são repassados diretamente aos Municípios. A urbanização ampliou programas sociais de transferência de renda com a adoção do Programa Bolsa Família. Embora o financiamento seja com recursos da União, os prefeitos assumem a responsabilidade por selecionar os beneficiários. Além desses fatores, mudanças no perfil demográfico e econômico da população reforçam o controle decisório da União. O envelhecimento da população dita o investimento na previdência, com efeito em cascata das normas que regulamentam aposentadoria dos servidores públicos, aumentando o peso desses gastos nos orçamentos estaduais e municipais.³²⁸

Um levantamento não exaustivo desse cenário pode ser visto adiante, momento de apresentação da vontade da União sem respaldo na realidade financeira municipal.

A Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamentou a alínea e do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial nacional para os professores do magistério público da educação básica.³²⁹ Por meio da ADI 4.167, de autoria dos Estados do Mato Grosso e do Paraná que se opuseram, não quanto à fixação do piso salarial, mas sim contra dois pontos da Lei que traduzem a fixação da jornada trabalho, em no máximo quarenta horas semanais e a associação dos conceitos de piso salarial e vencimento inicial, os Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, por maioria

³²⁷ REZENDE, Fernando. *Conflitos Federativos. Esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 40-41.

³²⁸ Idem, *ibidem*.

³²⁹ BRASIL. A Lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial nacional para os professores do magistério público da educação básica. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 de jul. 2018.

(o Ministro Marco Aurélio ficou vencido), declararam a constitucionalidade dessa Lei, na parte que regulamenta o piso nacional, vencimento básico, para os professores da educação básica da rede pública. A decisão, por ter efeito erga omnes, obriga o cumprimento por todos os entes federativos. Segue trechos da ementa da medida cautelar concedida, em parte, na ADI 4.167:

Alegada violação da reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo local para dispor sobre o regime jurídico do servidor público, que se estende a todos os entes federados e aos municípios em razão da regra de simetria (aplicação obrigatória do art. 61, § 1º, II, c da Constituição). Suposta contrariedade ao pacto federativo, na medida em que a organização dos sistemas de ensino pertinentes a cada ente federado deve seguir regime de colaboração, sem imposições postas pela União aos entes federados que não se revelem simples diretrizes (arts. 60, § 4º, I e 211, §4º da Constituição.) Inobservância da regra de proporcionalidade, pois a fixação da carga horária implicaria aumento imprevisto e exagerado de gastos públicos. Ausência de plausibilidade da argumentação quanto à expressão "para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta horas)", prevista no art. 2º, §1º. A expressão "de quarenta horas semanais" tem por função compor o cálculo do valor devido a título de piso, juntamente com o parâmetro monetário de R\$ 950,00. A ausência de parâmetro de carga horária para condicionar a obrigatoriedade da adoção do valor do piso poderia levar a distorções regionais e potencializar o conflito judicial, na medida em que permitiria a escolha de cargas horárias desproporcionais ou inexequíveis. Medida cautelar deferida, por maioria, para, até o julgamento final da ação, dar interpretação conforme ao art. 2º da Lei 11.738/2008, no sentido de que a referência ao piso salarial é a remuneração e não, tão-somente, o vencimento básico inicial da carreira.. Medida cautelar deferida, por maioria, para suspender a aplicabilidade do art. 2º, § 4º da Lei 11.738/2008. (ADI 4.167 MC, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2008, DJe-079 DIVULG 29-04-2009 PUBLIC 30-04-2009 EMENT VOL-02358-01 PP-00157 RTJ VOL-00210-02 PP-00629)³³⁰

Os argumentos apresentados, em prol da União, pelo relator da ADI 4.167, então Ministro Joaquim Barbosa, não correspondem ao modelo do federalismo fiscal cooperativo traçado pela Constituição de 1988. O prazo legal para a lei entrar em vigor, ainda que possibilite de forma tempestiva a reformulação normativa de planos de cargos e carreiras dos profissionais do

³³⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4.167 MC. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. DJ 17.12.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

magistério, não assegura a provisão de recursos para todas as situações que demandem o vínculo administrativo com o servidor, profissional do magistério. Qualquer lei (ou ato administrativo) que interfira na esfera de atuação de outro ente, de modo a não consagrar equilíbrio entre receita e despesa, viola o sistema federativo fiscal, mesmo que transvestida de normas de coordenação.

Ainda que a Lei supramencionada possibilite o aporte financeiro da União para complemento do piso dos profissionais da educação básica, ela falta com respeito ao modelo federativo constitucionalmente vigente. Uma norma com esse alcance não provoca impacto financeiro só na folha mensal de pagamento dos servidores. A instituição de um piso nacional de salários gera encargos que refletem aumento de despesa nas vantagens pecuniárias e adicionais, como até mesmo na concessão de férias. Municípios que possuem planos de cargos e carreiras, com previsão de progressões na carreira, em um dado momento, serão os que mais sentirão os impactos financeiros.

No mesmo sentido, os Fundos Próprios de Previdência que arcarão com os benefícios previdenciários correspondentes, seja pela inatividade ou pensão por morte. Nesse contexto, segue a transcrição de artigos da Lei n. 11.738/2008:

Art. 2º [...]

§ 5º As disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

Ainda sobre a Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, a constitucionalidade do § 4º do art. 2º, que trata do cumprimento de no máximo 2/3 (dois terços) da carga horária do magistério em exercício de sala de aula, ainda será apreciada. O STF declarou repercussão geral no Recurso Extraordinário 936.790, interposto pelo Estado de Santa Catarina, nestes termos:

Possui repercussão geral a controvérsia alusiva à validade do § 4º do artigo 2º da Lei n. 11.738/2008, em face da Constituição Federal, considerada a ausência de vinculação dos demais Tribunais ao que decidido no exame da ação direta n. 4.167, relator o ministro Joaquim Barbosa, acórdão publicado no Diário da Justiça de 24 de agosto de 2011. (RE 936790 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 18/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017).³³¹

No exemplo em apreço, os entes que possuem maior capacidade financeira podem até suportar a invasão da União no seu campo de competência. No entanto, para os Municípios que dependem do aporte de receitas intergovernamentais para investimento na educação, a Lei n. 11.738/2008 é passível de interferência financeira negativa no plano municipal. A norma que dispõe sobre o dever da União de complementar os valores necessários para pagamento do profissional do magistério não se estende aos encargos e vantagens, como pagamento de férias e terço constitucional, abono permanência, alíquotas previdenciárias patronais e benefícios previdenciários.

A União, por intermédio de resolução aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, vinculada ao Ministério da Educação – MEC, mas composta não só por integrantes do MEC, como do Conselho Nacional de Secretários de Educação –

³³¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 936.790 RG. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ 18.08.2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 11 jul. 2018.

CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, disciplina os critérios para a complementação financeira para pagamento do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica:

Considerando que compete à Comissão, em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, fixar a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos dos estados e do Distrito Federal por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º da Lei n 11.494, de 2007;

Em relação à complementação da União ao FUNDEB para o pagamento do piso salarial dos profissionais da educação básica, a Comissão Intergovernamental para Financiamento da Educação de Qualidade, composta por membros do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), definiu os critérios para essa complementação na Resolução n. 7, de 26 de abril de 2012, ainda em vigor.

Art. 1º A parcela da complementação da União ao FUNDEB, prevista no caput do art. 7º da Lei n 11.494, de 20 de junho de 2007, fica estipulada em dez por cento e será destinada a contribuir para integralização do valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, na forma do art. 4º da Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008.³³²

Estudos técnicos realizados pela Confederação Nacional dos Municípios, no ano de 2017, indicam a projeção global de custos com o piso nacional do magistério para o ano de 2018, seguem trechos:

O reajuste do piso nacional do magistério no ano de 2018 será de 6,81%, conforme critério previsto na Lei n. 11.738/2008. O aumento causará impacto de R\$ 4,5 bilhões aos cofres municipais. A valorização do professor é um entendimento seguido pela Confederação, mas a insuficiência de recursos repassados para pagamento desses profissionais tem

³³² BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. Resolução MEC n. 7, de 26 de abril de 2012. Fixa a parcela da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, prevista no caput do art. 7º da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br>>. Acesso em: 12 de jul. 2018.

comprometido a administração municipal. De 2009 até 2017, o piso nacional do magistério teve aumento de 158,48%, enquanto a receita do FUNDEB cresceu apenas 95%. Muito acima da inflação pelo INPC que foi de 66,07%. O total de funções docentes na rede municipal de ensino é de mais de 2.187 milhões de professores, um contingente bastante expressivo e que tende a crescer devido a outra obrigação desta lei, que é a reserva de um terço da carga horária para atividades fora da sala de aula.³³³

O aporte de recursos financeiros na remuneração dos profissionais do magistério tem aumentado a cada ano. De acordo com o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, no ano de 2016, cerca de 5.000 Municípios comprometeu uma média de 79,43% das receitas do FUNDEB apenas com a folha de pagamento dos profissionais do magistério.³³⁴ Nesse contexto, intriga a edição da Emenda Constitucional 95/2016, mais conhecida como PEC do teto dos gastos públicos, permanecendo imutável o piso dos professores do magistério. Dessa feita, ao passo em que os gastos da União estão limitados à inflação, Lei Nacional obriga os Municípios a cumprirem um piso salarial acima da inflação. “É um federalismo com dois pesos e duas medidas”.³³⁵

Enfim, trata-se de mais uma distorção do federalismo com a aplicação “de cima pra baixo” da técnica de elaboração das leis. Desprestigiam-se os Poderes Legislativos estadual e municipal, fazendo com que haja uma simetria imposta que aniquila a livre capacidade de inovação no plano local, que poderia gerar diversidade na unidade fazendo crer que a relação entre Poder Legislativo e Federação necessita ser ainda muito amadurecida.³³⁶

Continuando no cenário das Leis Nacionais que insistem em interferir negativamente no esperado equilíbrio federativo, vale consignar que a Lei 12.994, de 17 de junho de 2014 alterou a Lei 11.350, de 5 de outubro de 2006, para

³³³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Educação e Estudos Técnicos CNM. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

³³⁴ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

³³⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Educação e Estudos Técnicos CNM. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 12 de jul. 2018.

³³⁶ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo á luz do princípio federativo. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, ano 52, n. 207, p. 300-301, jul.-set. 2015.

instituir piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, a saber:

Art. 1º A Lei n. 11.350, de 5 de outubro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

Art. 9º-A. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias para a jornada de 40 (quarenta) horas semanais.

§ 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.014,00 (mil e quatorze reais) mensais.³³⁷

Conforme transcrição supra, o piso salarial nacional dos agentes comunitários de saúde e de endemias foi instituído em 2014, pela Lei 12.994/2014. Contudo, os vetos presidenciais à Lei 13.595/2018 impossibilitaram possível reajuste. À época, os argumentos dos vetos pautaram a proteção ao federalismo.

No entanto, a Medida Provisória 827/2018, que altera a Lei n. 11.350 /2006, foi aprovada na data de 11.07.2018:

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei n. 11.350, de 5 de outubro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 9º-A . [...]

§ 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de 2 Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) mensais, obedecido o seguinte escalonamento:

I – R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2019;

II – R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em 1º de janeiro de 2020;

³³⁷ BRASIL. Lei 11.350, de 5 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

III – R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2021

“Art. 5º [...]

§ 2º A cada dois anos os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias frequentarão cursos de aperfeiçoamento.

§ 2º-A. Os cursos de que trata o § 2º serão organizados e financiados, de modo tripartite, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. “Art. 9º-H Compete ao ente federativo ao qual o Agente Comunitário de Saúde ou o Agente de Combate às Endemias esteja vinculado fornecer ou custear a locomoção necessária para o exercício das atividades, conforme regulamento do ente federativo. (NR) ³³⁸

Os exemplos práticos supradestacados, longe de esgotar a análise, são oportunos para esclarecer que a discussão política não finda com a Constituição de 1988, nem com a promulgação de lei ou outro ato normativo. Os entes nem sempre chegam a um consenso sobre a interpretação do Texto Constitucional de 1988. Os exemplos apresentados, também, servem para concepção de que a proteção e a materialização do federalismo fiscal cooperativo brasileiro não vem encontrando guarida numa relação amistosa dos entes federados.

Há uma confusão prática entre coordenação, cooperação e intromissão. Os entes subnacionais, em determinadas circunstâncias, como nos exemplos suprapostos, dependem do governo federal. Este, ao usar de intromissão, obriga os governos subnacionais a gastarem dinheiro de uma maneira que pode contrariar a sua liberdade de escolha. Por suas vezes, os governos subnacionais carecem de participação nas decisões do governo central, com exceção do processo de escolha dos representantes políticos e nas pressões provocadas por entidades representativas, como a Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

A discussão sobre o federalismo fiscal brasileiro também não pode ser esgotada no judiciário. Ainda que legítima a crítica sobre a ausência de

³³⁸ BRASIL. Medida Provisória de n. 827/2018. Altera a Lei 11.350, de 5 de outubro de 2006, quanto a direitos dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br>>. Acesso em: 11 de jul. 2018.

representatividade dos Municípios no Senado, como aqui defendida neste trabalho, não se pode olvidar que a população estabelecida em cada Município também participa da vida política, por intermédio dos Deputados.

“O esquema constitucional do federalismo tem passado por transformações, que afetam os equilíbrios originais entre os componentes da federação e o próprio poder federal.”³³⁹ Por esse contexto, a atenção ao desequilíbrio federativo, provocado pela concentração de receitas e decisões na União, não pode ser desprezada. Esse desequilíbrio, infelizmente, contribui para o descrédito na forma de atuação do modelo federativo brasileiro.

Por outro lado, estimula debates propulsores para uma reformulação realista, com alvo definido, sem subterfúgios que visem prestigiar uns entes em detrimento de outros. Dito isso, é de acreditar que o federalismo brasileiro é processo em discussão, várias situações jurídicas, econômicas, administrativas, políticas e financeiras ensejam questionamentos sobre a possibilidade de modificações para aperfeiçoamento do sistema federativo vigente.

O desenho municipalista da Constituição de 1988 se esvanecia com o acúmulo de responsabilidades que já estavam sendo repassadas aos entes locais e a redução drástica de participação no bolo tributário, fruto da sucessiva criação de contribuições não partilhadas pelo governo federal que encontrou nessas a forma mais perversa de desrespeitar o pacto federativo, retirando do povo valores que não lhe devolve com qualquer benefício.³⁴⁰

Leis Nacionais são promulgadas sem harmonia com a realidade financeira e administrativa dos entes municipais, a exemplificar as que instituem Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN. Torna-se necessário, assim, verificar o quanto essas questões interferem na autonomia dos Municípios.

³³⁹ BARACHO, José. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 12 de jul. 2018. p. 153.

³⁴⁰ ZIULKOSKI, Paulo. XV Marcha: Um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2012. p.11.

3.3 Autonomia financeira Municipal

Antes das ideias sobre autonomia, é importante apresentar a distinção entre soberania:

No Estado federal há que distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas hoje, já está definido que o Estado federal, a todo, como pessoa reconhecida pelo Direito internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados federados são titulares tão-só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal. A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; b) na posse de competências exclusivas, um mínimo ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos de autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 17 a 42).³⁴¹

“[...] é imprescindível definir com precisão o papel desempenhado pelas autonomias, fixadas no texto constitucional, que em distintos graus, desfrutam as diversas entidades que integram a Federação”.³⁴² Como já visto, o caput do art.18 da Constituição de 1988 assegura uma autonomia formal à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como entidades integrantes da Federação.

Nesse sentido, a autonomia dos entes federados pressupõe descentralização de poder, divisão constitucional de competências e previsão de recursos financeiros. Num plano lógico, a autonomia é conceituada como o respeito a essa descentralização de poder e o equilíbrio entre receitas e despesas.

Uma vez existindo recursos financeiros suficientes para fazer frente às despesas decorrentes das competências constitucionais se alcançaria a

³⁴¹ SILVA, José Afonso da. Cursos de direito constitucional positivo. 5. ed. São Paulo: RT, 1989, p. 37.

³⁴² CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. Constituição, atividade financeira do estado e federalismo. Direito e Justiça (URI), v.15, p.181-194, 2015. p.187.

autonomia financeira. Ocorre que, entre o formal e o real, há um caminho longo a ser percorrido.

São diversos os autores que afirmam a existência de autonomia nas três esferas de entes federados. Entre estes, Silva leciona: “Assim, pode-se afirmar que, no Brasil, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia e não estão subordinados à União”.³⁴³

Com efeito, a autonomia que se busca compreender aqui, do ponto de vista constitucional, é a financeira, tida como o elo entre as demais. Do conjunto deste estudo, conclui-se que não há autonomia financeira absoluta, pois todos os entes sofrem limitações constitucionais.

Tratando de federalismo fiscal, não é arriscado afirmar que os três níveis de entes federados possuem restrições quanto à produção de receitas e realização de despesas. Os entes federados só podem instituir os tributos conforme competências estabelecidas constitucionalmente. Dispondo de receitas, os entes sofrem limitações constitucionais de despesas, como aporte mínimo de recursos nas áreas de educação e saúde. Dessarte, não é fácil assentar conclusões objetivas sobre autonomia financeira. Trata-se de uma questão mal resolvida, diante da imensa complexidade de aferição. “É importante que as unidades federativas tenham uma fonte de recursos próprios, assegurada pelo ordenamento jurídico, para garantir sua autonomia financeira, sem a qual não se pode dizer que essas entidades são realmente autônomas.”³⁴⁴

Sim, de fato, não há dúvida quanto à importância das receitas tributárias próprias para a autonomia de cada ente federado. Do mesmo modo, não há dúvida quanto à importância da previsão constitucional das transferências intergovernamentais.

³⁴³ SILVA, José Afonso da. *Cursos de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: RT, 1989, p. 89.

³⁴⁴ GUTIERREZ, Miguel Delgado. *Participação de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária*. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. p. 41.

Este estudo apresenta desequilíbrios no sistema federativo fiscal cooperativo traçado pela Constituição de 1988, tanto do ponto de vista teórico como prático. Porém, para fins de mensuração real da autonomia financeira, é preciso levar o debate além: o ente exerce sua competência tributária? Sua atividade tributária vem gerando positivo incremento de receitas? As receitas de tributos próprios, aliadas ao recebimento das transferências obrigatórias, são suficientes para custeio das despesas públicas? Os Municípios assumem obrigações de outros entes?

O sistema federativo brasileiro entende que a autonomia financeira pode ser conquistada pela soma das receitas tributárias próprias com as receitas intergovernamentais obrigatórias recebidas. Se a autonomia financeira é compreendida como o produto do equilíbrio entre receita tributária e despesas decorrentes das atribuições constitucionais, não é fácil mensurar se um ente alcançou ou não a sua autonomia, pois nesse cálculo são considerados outros fatores técnicos e políticos que interferem diretamente no equilíbrio financeiro entre receita e despesa:

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária de determinado ente municipal contemplam previsões de despesas relacionadas com as atribuições outorgadas pela Constituição de 1988, pela Lei Orgânica Municipal, por normas infraconstitucionais federais e estaduais? As normas constitucionais, em especial as que dispõem sobre competências comuns, foram devidamente regulamentadas, a fim de evitarem conflitos? Leis Nacionais, com repercussões financeiras em âmbito subnacional, foram editadas com provisão compatível de recursos? As normas municipais são compatíveis com os ditames da Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000? O ente direciona suas receitas para cumprir atribuições constitucionais de outros entes, seja por interferência arbitrária de outros entes, ou por iniciativa própria? Os agentes políticos empregam as verbas públicas conforme as competências institucionais dos entes? Há malversação dos recursos públicos?

No plano municipal reside à fórmula mais simples para se efetivar o Estado Social. Os problemas enfrentados no nível municipal não se restringem à questão da falta de autonomia financeira, mas se estendem a outras questões, como a eficiência da Administração Pública municipal – que mereceria um estudo à parte. Quanto a essa questão o próprio aspecto financeiro pode contribuir bastante para a aferição da eficiência da máquina pública local³⁴⁵.

Autonomia é o equilíbrio entre receita e despesa. Mas que receitas e despesas? Nessa conta entram as receitas dos tributos próprios e as intergovernamentais obrigatórias. Contabilizam-se, ainda, outras receitas produzidas pelo Município, como as decorrentes de aplicações financeiras, preço público, alienações? E a qualidade da gestão influencia na autonomia, tendo em vista que o orçamento pode deixar de contemplar atribuições constitucionais em detrimento de outras tidas como necessárias, por meros interesses políticos ou locais (ex. prefeito cede à pressão popular e o Município passa a financiar transporte público para estudantes universitários, ainda que não seja uma atribuição constitucional do ente)? Ainda que as receitas municipais sejam proativas, a falta de autonomia pode estar associada a um desequilíbrio provocado por despesas inelegíveis?

Compreendido que, em termos gerais, a autonomia financeira ultrapassa as fronteiras entre receitas tributárias e despesas elegíveis, este estudo, ao adotar como marco referencial o federalismo fiscal cooperativismo brasileiro na CRFB de 1988, delimita o alcance do conceito de autonomia ao equilíbrio entre as receitas e as despesas constitucionalmente desenhadas.

O problema de maior relevância, neste caso, é a qualificação da autonomia dos membros da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As conclusões a que chegaremos sobre esta questão específica serão de notável significado para o conjunto da investigação, principalmente porque assumimos a posição de que a atribuição de poder financeiro, com base em critérios de coerência e eficácia, só é possível na medida em que esta atribuição seja compatível com a repartição de funções, já

³⁴⁵ RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.p.210.

que por sua vez vai estabelecer a dimensão do financiamento, isto é, a distribuição dos recursos financeiros necessários.³⁴⁶

Sobre este problema, Feitosa discorre de forma clara quanto à relevante necessidade de qualificar a autonomia dos membros da Federação. Do ponto de vista da Constituição de 1988, pode-se qualificar a autonomia financeira como a compatibilidade das receitas, compreendidas estas como o produto da soma das derivadas de tributos próprios e das intergovernamentais obrigatórias auferidas, com as atribuições decorrentes do próprio mandamento constitucional. Nesse sentido, a autonomia se materializa com o abastecimento suficiente desses recursos financeiros para custear as atribuições delimitadas constitucionalmente. Se os recursos provenientes forem insuficientes, a autonomia existirá apenas no texto constitucional, sem força executória. Como lecionam Campos e Feitosa, a mera menção constitucional de autonomia não é suficiente para sua concreção:

[...] não é suficiente para delinear e dar substantividade à atividade financeira, inseri-la em algumas disposições, com caráter constitucional, que concedam determinadas competências, uma vez que a concreção vem dada pelas disponibilidades de fontes de financiamento³⁴⁷.

Outro não foi o desenho constitucional dado a esse tema, tanto é assim que a própria doutrina conceitua esse mecanismo de sistema federativo fiscal cooperativo brasileiro. Se a Constituição de 1988 estabelecesse sentido diverso a este, certamente não teria tratado do sistema de repartição de receitas ao mesmo tempo em que versado sobre autonomia. Assim, este trabalho se posiciona contrário ao entendimento de que a autonomia financeira somente se conquista com a produção de receitas de tributos próprios. A Constituição de 1988 é clara, quando dispõe pertencer aos Municípios parcelas de impostos da União e dos respectivos Estados-membros, nos termos do seu art. 158, e quando trata do repasse de receitas no art. 159.

³⁴⁶ FEITOSA, Raymundo Juliano R. Marco político, institucional e econômico da configuração do federalismo fiscal na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 jun. 2018. p. 12.

³⁴⁷ CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. Constituição, atividade financeira do estado e federalismo. Direito e Justiça (URI), v.15, p.181-194, 2015. p.187.

Uma vez qualificado o percurso da autonomia financeira, compete quantificá-la. Entretanto, não é fácil concluir essa operação, pelos seguintes motivos: 1) definição de uma metodologia para verificar se a competência tributária foi instituída e executada de acordo com os parâmetros constitucionais, legais e de eficiência administrativa; 2) o volume recebido de receitas intergovernamentais depende da política fiscal do ente federado detentor da competência legislativa;³⁴⁸ 3) eleição de critério objetivo para aferir a relação direta entre as receitas de tributos próprios, intergovernamentais obrigatórias e as despesas. Sem a análise objetiva desse relacionamento não é possível quantificar, de fato, a autonomia financeira de um ente.

Só que o problema não se encerra por aí. “Com efeito, nos enfrentamos com um problema concreto: definir as autonomias dos distintos entes [...]”³⁴⁹ No tocante à autonomia financeira municipal, toda disposição estrutural deste trabalho, oportunamente, sem pretensão de exaurir o assunto, apresentou determinadas “fragilidades” do sistema federativo fiscal brasileiro, neste momento, em síntese reprisada aqui:

Emancipação desenfreada de entes municipais; ausências de regulamentação do art. 23 da Constituição de 1988 e de um esclarecimento sobre a expressão “interesse local” terminam por confundir a delimitação da responsabilidade de cada ente federado; limitações sobre incidência tributária, a exemplo das Leis Complementares 116/2003 e 157/2016; extinção da competência para instituir o IVVC resultou num retrocesso para o guarnecimento do tesouro municipal; o volume de recursos obtidos de transferências intergovernamentais obrigatórias depende não só de fatores econômicos e sociais

³⁴⁸ Lei 5.172/1966 – Código Tributário Nacional:

“Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos”.

³⁴⁹ CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. Constituição, atividade financeira do estado e federalismo. Direito e Justiça (URI), v.15, p.181-194, 2015. p.187.

externos, mas da política fiscal adotada pelo ente competente para instituir o imposto; as transferências intergovernamentais voluntárias não garantem oportunidades isonômicas a todos os Municípios, seja pelo processo político de escolha dos beneficiários e/ou pelo fator burocrático; as contribuições sociais não são rateadas com os Municípios; Municípios podem ter assumido, por mera liberalidade, práticas antifederativas, como deixar de investir em suas atribuições para custear obrigações de outros entes; e tendências centralizadoras de receitas e decisões na União.

Em maior ou menor grau, além de tantas outras situações e variáveis não abordadas neste trabalho, essas “fragilidades” terminam por limitar a autonomia financeira municipal. Daí a afirmação da dificuldade de quantificar efetivamente a autonomia financeira.

Os exemplos assinalados no decorrer deste trabalho, de forma ampla, não possibilitam a quantificação da autonomia financeira municipal, pois este procedimento exige uma análise normativa e financeira voltada ao caso concreto. Debates objetivos sobre a dependência municipal perante receitas tributárias intergovernamentais demanda a análise de casos práticos, em que possam ser acareadas informações, como: percentual de receitas tributárias próprias; volume auferido de receitas tributárias intergovernamentais no mesmo período das próprias; eficiência da gestão administrativa municipal (relação entre competências e alocação eficiente de recursos); outras receitas produzidas pelo ente; índice de endividamento e perfil socioeconômico do ente; entre tantos outros fatores.

Não é possível afirmar, por meio de critérios subjetivos, que, dos 5.570 Municípios brasileiros, um número exato de ente municipal não possui autonomia financeira, nos moldes que o sistema federativo vigente estabelece.

Mas é possível afirmar, por meio da análise de dados de acesso livre ao pesquisador, uma forte dependência dos Municípios em relação às transferências intergovernamentais. Nesse cenário, a pesquisa sobre as receitas de tributos próprios e as intergovernamentais auferidas pelo Município de São José da Laje,

Alagoas, nos anos de 2012 a 2016, apresentou uma forte dependência financeira das receitas intergovernamentais recebidas, inclusive com participação superior das receitas voluntárias em relação às receitas arrecadadas com a cobrança de impostos e taxas.

Essa forte dependência financeira, ainda que traduzida em números, não é suficiente para quantificar o grau de interferência na autonomia financeira do ente, pois carece de uma análise criteriosa de outras variáveis, como, por exemplo, se eventuais isenções e benefícios fiscais concedidos pela União ou pelo Estado de Alagoas, nos períodos de 2012 a 2016, impactaram na autonomia financeira do Município de São José da Laje, e, caso afirmativo, até que medida.

Ora, não se veste de honestidade científica a afirmação de que determinado Município não possui autonomia financeira, pela avaliação do grau de dependência para com as transferências tributárias intergovernamentais obrigatórias. Para mensurar a real autonomia financeira de um ente federado é preciso percorrer dois caminhos: 1) delimitar o seu alcance. No contexto deste trabalho, a autonomia financeira é qualificada como o equilíbrio entre receitas, (produto da soma das derivadas de tributos próprios e das intergovernamentais obrigatórias auferidas), e as despesas realizadas para efetivação das atribuições decorrentes do mandamento constitucional. “[...] a conexão receita–gasto público se coloca como o eixo central dessa atividade financeira e elemento fundamental para concretizar as opções políticas e sociais estabelecidas no ordenamento jurídico–político”;³⁵⁰ 2) fazer um balanço abrangente da situação normativa e financeira do ente.

Segundo dados da Secretária do Tesouro Nacional – STN, ano 2010, a receita de tributos próprios de Municípios com população de até 50 mil habitantes

³⁵⁰ CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. Constituição, atividade financeira do estado e federalismo. Direito e Justiça (URI), v.15, p.181-194, 2015. p.188.

(89% dos municípios da amostra) representou apenas 11,55% das respectivas Receitas Correntes Líquidas.³⁵¹

Oportunamente, diante os dados pesquisados, é possível confirmar que o Município de São José da Laje/AL, nos anos de 2012 a 2016, apresentou uma dependência de 77,2% das receitas obrigatórias da União, sendo que as receitas voluntárias (3,29%) superaram as receitas de impostos e taxas (2,04%).

Não se mede a autonomia financeira de um ente fazendo uma mera comparação entre o percentual gerado de receitas tributárias próprias com o percentual recebido de receitas tributárias intergovernamentais. Feitas essas considerações, é preciso pontuar que este estudo não tem por objeto catalogar o grau de autonomia dos entes municipais. Limita-se este trabalho a retratar a relevância financeira das transferências intergovernamentais de receitas tributárias para os entes municipais, em especial para o Município de São José da Laje/AL. Nesse cenário, a importância desta pesquisa se traduz na necessidade de estudos sobre o comportamento do sistema federativo fiscal brasileiro, mormente quando se tem uma federação composta por 5.570 Municípios, sendo que 89% dos que têm até 50 mil habitantes possuem baixo incremento de receitas de tributos próprios, em comparação a receitas intergovernamentais recebidas da União e dos respectivos Estados-membros.

³⁵¹ SECRETARIA DE TESOUREO NACIONAL. Finanças Públicas – FINBRA. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Não há um conceito universal sobre federalismo, tendo em vista as diversas propostas federativas. Enquanto o federalismo é uma construção teórica, a federação consiste em uma forma de concretizar as aspirações do federalismo, por meio da descentralização de poderes a membros que se associam para formar uma unidade soberana, mas com garantias asseguradas por uma Constituição rígida, entre as quais a separação dos poderes, distribuição de competência e previsão de receitas. Este estudo defende o modelo de Estado Federal, pela justificativa de a descentralização, como característica de Estado e não de governo, assegurada por força constitucional e não por mera liberalidade ou autoridade de um governo central, fomentar a democracia e a melhor distribuição de recursos num país de grande extensão territorial como o Brasil, por meio de um incentivo, ainda que formal, a uma participação popular nas decisões inerentes a políticas públicas locais. Insta esclarecer que não há pretensão em associar o federalismo à efetivação da democracia, mas de destacar a promoção à democracia.

2. No Brasil, a Federação é anunciada, de forma trina, no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Na Federação Brasileira, os Municípios foram elevados ao mesmo status constitucional dos demais entes federativos, União, Estados-membros e Distrito Federal. Esse preceito constitucional é confirmado na parte que trata da forma de organização político-administrativa da Federação Brasileira: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Embora o reconhecimento dos Municípios como entes federados tenha sido dado pela Constituição de 1988, existem autores que defendem o inverso, por vários motivos. O fato de o ente municipal não possuir atributos inerentes à União e aos Estados-membros, a exemplos de representação formal no Senado Federal, nem poder judiciário próprio, nem suas leis serem objeto de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal – STF, não lhe retira a

condição de ente federado, pois, se assim quisesse, não teria o constituinte estabelecido o mesmo status constitucional dos demais entes federativos.

3. A previsão para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios consta do § 4º do art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A falta de regulamentação desse dispositivo tem gerado insegurança jurídica e desequilíbrios fiscais. A criação ou extinção de Municípios, enquanto não editada a lei complementar exigida, do ponto de vista jurídico é claramente inconstitucional, conforme jurisprudência assente do Supremo Tribunal Federal; do ponto de vista fático, repercute em prejuízos ao equilíbrio federativo. O Estudo de Viabilidade Municipal – EVM pode ser uma ferramenta poderosa para diagnosticar previamente situações de desequilíbrios econômicos, financeiros e sociais. No atual panorama brasileiro, a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de um Município dependerá da existência de outro, pois tratam de remanejamento de território e população. Um diagnóstico prévio da situação econômica, financeira e social dos Municípios envolvidos pode evitar problemas severos ao sistema federativo brasileiro. As normas que regem a emancipação municipal não interessam apenas ao respectivo Estado-membro, mas a todos os entes federados, pois interfere na estrutura do Estado Federal. Em apertada síntese, as conclusões que se pode ofertar é a necessidade de estudos especializados sobre o assunto, pois há muitas variáveis a serem exploradas e selecionadas, como: sistema federativo brasileiro, história e cultura do povo local, desenvolvimento humano econômico e o grande problema que é a previsibilidade de empoderamento financeiro.

4. Os dados apresentados nesta pesquisa certificam a importância dos Municípios na efetivação do Estado Social, uma vez que estão cumprindo, cada vez mais, a agenda social estatal, por meio de crescentes investimentos financeiros em áreas como saúde e educação. Pesquisas apresentadas evidenciam que a aproximação geográfica entre população e ente federado interfere nas ações de governo, com repercussões positivas em termos de democracia participativa direta, planejamento, decisões, ações e controle social. Dessarte, não é possível definir o Município como mera divisão política do Estado-membro, pois sua importância se mostra cada vez mais crescente. O

Município vai além, é mais do que um ente federado: é um espaço antropológico, com características e importâncias históricas, sociais, culturais, políticas, econômicas e financeiras.

5. Uma das características da descentralização federativa é a repartição constitucional de competências. A Constituição de 1988 apresenta no art. 23 as competências comuns a todos os entes. A expectativa criada é de que a regulamentação desse dispositivo possa contribuir para sanar problemas inerentes às lacunas da sobreposição de funções e despesas não elegíveis. Sob pena de perpetuação da priorização de demandas que não correspondem ao interesse local, resta ao poder legislativo esclarecer os limites de cada ente, na execução das diversas atribuições comuns listadas no citado artigo, com a indicação da correspondente fonte de financiamento. Ainda no percurso das competências municipais, chama atenção o art. 30 da Constituição de 1988 por dispor sobre interesse local, sem, contudo, demarcar o alcance prático dessa expressão.

6. Os Municípios, de acordo com a Constituição de 1988, são competentes para criar os seguintes tributos: Imposto de Propriedade Territorial Urbana – IPTU; Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS (competência exclusiva, art. 156); taxas e contribuição de melhoria (competência comum, art. 145); Contribuição Social de Iluminação Pública – COSIP (Emenda Constitucional 39 de 2002). A extinção da competência municipal para instituição do Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos à Exceção do Óleo Diesel -IVVC, por meio da Emenda Constitucional 3/1993, resultou num retrocesso para o guarnecimento do tesouro municipal. A competência municipal tributária significa a autorização constitucional para originar tributos municipais, por meio de leis, e regulamentar por decretos e outros atos administrativos, conforme dispuser as limitações constitucionais, o Código Tributário Nacional e as demais leis pertinentes do ordenamento jurídico brasileiro.

7. Além da instituição de competência tributária para cada ente, ou seja, previsão de receitas produzidas por tributos próprios, a Constituição da República

Federativa do Brasil de 1988 estabelece um sistema federativo fiscal cooperativo, como um mecanismo equalizador de riquezas. O repasse de receitas de um ente em prol do outro é chamado de transferências intergovernamentais. No federalismo fiscal cooperativo brasileiro, essa previsão se comporta de duas maneiras: de modo obrigatório, quando um ente, por força de previsão da Constituição de 1988 ou de lei, é obrigado a repassar determinadas receitas para outros entes; e de forma voluntária, quando um ente, discricionariamente, decide repassar recursos financeiros para outro ente. Esse sistema federativo fiscal cooperativo brasileiro compreende uma técnica vertical de distribuição de receitas do maior ente para o menor, de modo que a União reparte, obrigatoriamente, parcela de impostos com os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, e os Estados-membros com seus respectivos entes municipais. Dessa forma, tanto os Estados-membros, quanto os Municípios, passam a ter uma maior participação nas riquezas do país, para fazer frente a suas despesas. A previsão de repartição constitucional de receitas da União e dos Estados-membros para os Municípios consta do art. 158 e 159 da Constituição de 1988. Considerando que essas transferências intergovernamentais obrigatórias objetivam a redução das desigualdades entre os entes federados, além da crítica apresentada sobre os critérios eleitos para repartição das receitas que compõem o FPM, vale completar que políticas de desonerações e benefícios fiscais terminam por diminuir as receitas repassadas para os entes. Assim, os entes receptores de receitas intergovernamentais pairam nessa dependência política e financeira. Este estudo refere-se a essa técnica de transferências voluntárias como uma prática que não é capaz de conceder tratamento isonômico nas relações institucionais, pois recursos financeiros são definidos com base em oportunidade e conveniência políticas.

8. Apesar de os Municípios brasileiros terem sua autonomia estabelecida na Constituição de 1988, os resultados da pesquisa demonstram forte dependência do Município de São José da Laje/AL em relação a transferências intergovernamentais. Em que pese o ente municipal ter instituído todos os tributos, a análise das receitas próprias aponta baixo desempenho da capacidade tributária. O estudo conseguiu identificar o grau de dependência do Município de São José da Laje, Alagoas, das transferências intergovernamentais,

entre os anos de 2012 a 2016, alcançando, assim, o objetivo proposto, a saber: O total das receitas oriundas dos tributos próprios do ente municipal só corresponde a 2,04% das Receitas Correntes Líquidas somadas nos exercícios financeiros de 2012 a 2016. A origem predominante dos recursos municipais é da União. Observa-se uma elevada dependência municipal das receitas intergovernamentais obrigatórias da União, correspondendo a 77,2% da soma das Receitas Correntes Líquidas. Nesse cenário, o FPM representa 44% da soma das Receitas Correntes Líquidas. Dentro da composição das receitas, verifica-se como segundo principal transferidor de receitas obrigatórias o Estado de Alagoas, computando 10,35% da soma das Receitas Correntes Líquidas. As receitas intergovernamentais voluntárias conquistadas nos períodos analisados superaram as receitas de tributos próprios em 1,25%. Importante ressaltar que o percentual de 7,12% do total das Receitas Correntes Líquidas, podendo corresponder a receitas oriundas de preço público, alienações, juros de aplicações financeiras, produto de alienação e outras mais, não foi objeto desta pesquisa.

9. Outro ponto abordado diz respeito à posição de comando da União, em três núcleos: centralização de receitas; centralização de decisão sobre normas gerais de Direito Tributário; e condução de programas direcionados a equilibrar as desigualdades dos entes federados. Apesar da tentativa de outorgar autonomia aos Estados-membros e Municípios, como assim preleciona o seu art. 18, a Constituição de 1988 mantém uma centralidade de receitas e decisões na União. Embora parcela de impostos seja rateada com os outros entes, as contribuições, regra geral, são totalmente retidas pela União. A pesquisa realizada com o Município de São José da Laje/AL, detalhada no subtítulo 3.1 deste trabalho, é um retrato da dependência financeira dos Municípios para com a União. Nessa interação, a União atrai para si o poder de decisão sobre assuntos de interesse local, mas com reflexos em âmbito nacional. O que se percebe é uma encenação conflituosa: os Municípios assumem o papel de protagonista na efetivação do Estado Social, sendo que a União ocupa o papel de destaque no controle financeiro e até normativo, já que tem a competência para legislar sobre normas gerais de direito tributário. Nesse cenário há de se questionar a eficiência do atual sistema de distribuição de receitas para os Municípios.

10. Por fim, este trabalho compreende que a autonomia financeira pode ser conquistada pela soma das receitas tributárias próprias com as receitas intergovernamentais obrigatórias recebidas. Se a autonomia financeira é compreendida como o produto do equilíbrio entre receita tributária e despesas decorrentes das atribuições constitucionais, não é fácil mensurar se um ente alcançou ou não a sua autonomia, pois nesse cálculo são considerados outros fatores técnicos e políticos que interferem diretamente no equilíbrio financeiro entre receita e despesa. No tocante à autonomia financeira municipal, toda disposição estrutural deste trabalho, oportunamente, sem pretensão de exaurir o assunto, apresentou determinadas “fragilidades” do sistema federativo fiscal brasileiro. Em maior ou menor grau, além de tantas outras situações e variáveis não abordadas neste trabalho, essas “fragilidades” terminam por limitar a autonomia financeira municipal. Daí a afirmação da dificuldade de quantificar a autonomia financeira. Não é possível afirmar, por meio de critérios subjetivos, que, dos 5.570 Municípios brasileiros, um número exato de ente municipal não possui autonomia financeira, nos moldes que o sistema federativo vigente estabelece. Mas é possível afirmar, por meio da análise de dados de acesso livre ao pesquisador, uma forte dependência dos Municípios em relação às transferências intergovernamentais. Nesse cenário, a pesquisa sobre as receitas de tributos próprios e as intergovernamentais auferidas pelo Município de São José da Laje, Alagoas, nos anos de 2012 a 2016, apresentou uma forte dependência financeira das receitas intergovernamentais recebidas, inclusive com participação superior das receitas voluntárias em relação às receitas arrecadadas com a cobrança de impostos e taxas.

REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Capacitação de agentes públicos. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/capacitacao>>. Acesso em: 23 jul. 2018.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. Disponível em: < web.bndes.gov.br>. Acesso em: 12 de jul. 2018.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênio e consórcios como espécies contratuais a Lei 11.107/2005. In: SIMÕES PIRES, Maria Coeli; BRAZ BARBOSA, Maria Elisa. Consórcios públicos: instrumento de federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 52, n. 207, jul.-set. 2015.
- ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogério. Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro. Documento para discussão n. IDB- DP334. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS. Municípios. Disponível em: <<http://www.al.al.leg.br/municipios/sao-jose-da-laje>>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS – AMA. Municípios. Disponível em: <<https://ama-al.com.br/category/municipios>>. Acesso em: 2 jul. 2018.
- BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 14. ed. rev. e atual. por Fávio Buer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BARACHO, José. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. p. 153. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46617/46351>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRAS, Petrônio. Direito municipal na Constituição. 7. ed. São Paulo: Mizuno, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Desktop/Conv%C3%AAnios_Consolidado_Partido.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____._____. PEC 93/2007. Altera a redação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, dispondo sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=49199>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____._____. PEC 550/2006. Altera os arts. 166, 167 e acrescenta o art. 169-A ao texto constitucional. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=326652>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____._____. PL 401/2017. Disciplina os processos de incorporação e fusão de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal; vincula o recebimento de transferências voluntárias da União para os Municípios com população inferior a cinco mil habitantes ao início do processo de fusão ou incorporação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=49199>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. _____. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. _____. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. _____. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. _____. Emenda Constitucional 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. _____. Emenda Constitucional 15, de 2 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. _____. Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. _____. Emenda Constitucional 37, de 12 de junho de 2012. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____._____. Emenda Constitucional 39, de 19 de dezembro de 2002. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc39.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____._____. Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____._____. Emenda Constitucional 55, de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. DOU 21.09.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc55.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____._____. Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____._____. Emenda Constitucional 84, de 2 de dezembro de 2014. Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios. DOU 03.12.2014 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc84.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____._____. Emenda Constitucional 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>.

Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2018. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.

Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Constituição do Estado de Alagoas, promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/2_texto_integral>. Acesso em: 2 ago. 2018.

_____. Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)

[2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Decreto-lei 1.881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1881.htm>.

Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Emenda Constitucional 44, de 30 de junho de 2004. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc44.htm>

. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Emenda Constitucional 86, de 17 de março de 2005. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. Resolução MEC 7, de 26 de abril de 2012. Fixa a parcela da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, prevista no caput do art. 7º da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3993-resolu%C3%A7%C3%A3o-mec-n%C2%BA-7,-de-26-de-abril-de-2012>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 1, de 9 de novembro de 1987. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. (Redação dada pela LCP n. 46, de 21.08.1984). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm>. Acesso em: 1º ago. 2018.

_____. Lei Complementar 35, de 28 de fevereiro de 1967. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/ACP/acp-35-67.htm#art>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp91.htm#art6>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp91.htm#art6>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de

fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n^{os} 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei Complementar 157, de 29 de agosto de 2016. Altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp157.htm#art1>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar n. 36, de 13.3.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 29 nov. 2004.

_____. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, jan. 2002.

_____. Lei 11.350, de 5 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional n. 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111350.htm>.
Acesso em: 12 jul. 2018.

_____. Lei 13.602, de 02 de janeiro de 2018. Altera a Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2018. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13602-9-janeiro-2018-786078-publicacaooriginal-154729-pl.html>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial nacional para os professores do magistério público da educação básica. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>.
Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Medida Provisória 827/2018. Altera a Lei 11.350, de 5 de outubro de 2006, quanto a direitos dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Disponível em:
<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133005>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/repasses-financeiros/siops>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portal de Convênios. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/ajuda/glossario/sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse-siconv>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. PLS 366, 06 de dezembro de 2013. Requer seja desapensado o PLP 385/2014, que altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências, do PLP 366/2013, que altera a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003; a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); e a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, que dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidas, pertencentes aos Municípios. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1699300>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Portaria Interministerial MF/MP/CGU 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial n. 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRITO, Edvaldo. Direito tributário contemporâneo. São Paulo: Atlas, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 143/2015. Altera o art. 67 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para redefinir características do Conselho de Gestão Fiscal com vistas a viabilizar a sua efetiva instalação e funcionamento.

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=1618352>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

CAMPANTE, Filipe R; DO, Quoc-Anh; GUIMARÃES, Bernardo. Capital Cities, Conflict And misgovemance. REAP – Rede de economia aplicada. Working paper 049, 2013.

CAMPOS, H.S.O.; FEITOSA, R.J.R. Constituição, atividade financeira do estado e federalismo. Direito e Justiça (URI), v.15, p.181-194, 2015.

CAMPOS, H. S. O. Economia versus democracia: o princípio da legalidade em um Brasil globalizado. Recife: Edição do autor, 2010. E-Book. ISBN 978-85-910576-0-3. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/31153>>. Acesso em: 02 de jan. de 2017.

CARDOSO, Elisabete Lopes. Representação e sociedade civil nos Conselhos de Políticas Públicas: uma análise do Conselho Municipal de Assistência Social no município de Camaçari na Bahia. 2011.

CARRAZZA, Roque Antonio. ICMS. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário, linguagem e método. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009.

CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

COLNAGO, Cláudio. Os municípios inconstitucionais e a tentativa de sua convalidação. Vitória: 2009. Disponível em: <<http://claudiocolnago.blogspot.com/2009/06/os-municipios-inconstitucionais.html>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. Educação e estudos técnicos CNM. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Impacto%20do%20Piso%20do%20Magist%C3%A9rio%202018.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Dados gerais. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/municipios/registros/todos/todos>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

_____. Educação e Estudos Técnicos CNM. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS – CONASEMS. Disponível em: <<http://www.conasems.org.br/projeto-aedes-na-mira-capacitacao-em-entomologia-aplicada-saude-publica/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

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

_____. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

_____ (org.); PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do estado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGENS DE ALAGOAS – DER/AL.

Distância entre cidades. Disponível em: <http://www.der.al.gov.br/distancia-entre-as-cidades/copy2_of_distancia-entre-as-cidades>. Acesso em: 20 jul. 2018.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. Discriminação de rendas tributárias. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

FEITOSA, Raymundo Juliano R. Federalismo: uma aproximação teoria e empírica. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito n. 9. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999.

_____. Marco político, institucional e econômico da configuração do federalismo fiscal na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/31153>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FERNANDES, André Luiz (coord.); BEAL, Denilson Aldino; PEPICELLI JUNIOR, Júlio Jose; SILVA, Luciene Fernandes. Estudo de viabilidade municipal. Paraná, Tribunal de Contas do Paraná 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Curso de direito constitucional. 28. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Curso de direito constitucional. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Pinto. Curso de direito constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

GABINETE CIVIL DO ESTADO DE ALAGOAS. Legislação. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

GOVERNO DO BRASIL. Saúde da família. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/editoria/saude/2014/03/comeca-mostra-nacional-de-atencao-basica>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado da Saúde. Disponível em: <<http://www.saude.al.gov.br/2015/06/22/rede-sus-unidades-hospitalares-sob-gestao-do-estado-estao-em-seis-municipios/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. Participação de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004.

HERMANY, Ricardo. XV Marcha: um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2012.

IBGE. Agência de notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/14318-asi-ibge-apresenta-nova-area-territorial-brasileira-8515767049-km.html>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Censo Demográfico 2010. Disponível e Perfil dos Municípios Brasileiros – Finanças Públicas. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=243&t=gastos-educacao-aumentam-conjunto-municipios-maioria-depende-repasses-estaduais-federais&view=noticia>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Estimativa de população em 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 1999. Disponível em:
<file:///C:/Users/Cliente/Desktop/ibge%202014.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2015. Disponível em:
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101458.pdf>. Acesso em:
24 jul. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Censo Demográfico 2010: perfil dos municípios brasileiros – finanças públicas. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=243&t=gastos-educacao-aumentam-conjunto-municipios-maioria-depende-repasses-estaduais-federais&view=noticia>. Acesso em: 23 jul. 2018.

INSTITUTO ZUMBI DOS PALMARES. Sistema de Comunicação Pública de Alagoas. Disponível em: <http://www.izp.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2010/07/tve-destaca-sao-jose-da-laje-em-especial-sobre-enchentes>. Acesso em: 23 jul. 2018.

IPEA. Participação em foco. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/1184-ibge>. Acesso em: 23 jul. 2018.

JUSTIÇA FEDERAL EM ALAGOAS. 5ª Vara Federal. Processo Eletrônico. Disponível em: <http://www.jfal.jus.br/servicos/processos/eletronicos>. Acesso em: 23 jul. 2018.

KELSEN, Hans. Formas de organização estatal: centralização e descentralização. Revista de Direito Administrativo, FGV Rio de Janeiro, v. 4, p. 48. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10275>. Acesso em: 08 jul. 2018.

LIMA, Sayonara Arruda Vieira; SILVA, Maria Rejane Ferreira da; CARVALHO, Eduardo Maia Freese de; CESSE, Eduarda Ângela Pessoa; BRITO, Ederline Suelly Vanini de; BRAGA, João Paulo Reis. Elementos que influenciam o acesso à atenção primária na perspectiva dos profissionais e dos usuários de uma rede de serviços de saúde do Recife. Physis Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 25, 2015, p. 635-656. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/physis/v25n2/0103-7331-physis-25-02-00635.pdf>.

Acesso em: 22 jul. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. Direito municipal brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fundo de participação dos Municípios – FPM. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fm.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portal da Transparência – Consulta Processual. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/consulta-andamento-processual>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MONTALVO, António Rebordão. A autonomia local e a evolução do modelo de gestão pública municipal. Coimbra: Almedina, 2003.

MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Lei 97, de 13 de abril de 2018. Dispõe sobre autorização para formalização de convênios de cooperação com o Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas para construção de um Fórum Eleitoral, nesta cidade, e adota outras providências.

_____. Portaria n. 007, de 01 de fevereiro de 2017. Dispõe sobre nomeação de defensor público, cargo comissionado.

NASCIMENTO, Tupinambá. Da tributação e do orçamento e a nova Constituição. Rio de Janeiro: Aide, 1988.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. Disponível em: <https://www.uniceub.br/media/180293/Texto_IX.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

PALONI, Nelson. O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

PINTO, Carlos. Discriminação de rendas. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo 1941.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal. In: CONTI, José Maurício; PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas; GOLDBERG, Daniel; GUTIERREZ, Miguel Delgado; PIETRO, Juliano; BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro; GAMA, Evandro Costa; GONÇALVES JUNIOR, Ulysses de Oliveira; CAMARGO, Guilherme Bueno; ASSONI FILHO, Sérgio; SIQUETTO, Paulo Roberto. Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DA LAJE/AL. Portal da Transparência – Legislação. Disponível em: <<http://www.saojosedalaje.al.gov.br/transparencialaje/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

_____. Portal da Transparência – Notícias. Disponível em: <<http://www.saojosedalaje.al.gov.br/transparencialaje/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, Maria. Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa RFB n. 1640, de 11 de maio de 2016.

Dispõe sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e altera a Instrução Normativa RFB n. 1.562, de 29 de abril de 2015. Disponível em: <<https://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=73816#1626972>>.

Acesso em: 12 jul. 2018.

REZENDE, Fernando. Conflitos Federativos. Esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ROSENBLAT, José (org.); SOTERO, Ana; JÚNIOR SOUZA, André; ZILVETI, Bruna; TORRES, Heleno; CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem; SANTIAGO, Igor; GOMES, Igor; MARINS, James; OLIVEIRA, José; CUNHA, Leonardo Carneiro; SIMÕES, Maria; DERZI, Misabel; ROSENBLATT, Paulo; RIBEIRO, Ricardo; ROCHA, Sergio; ALVES, Taciana; RODRIGUES, Tereza; BUSTAMANTE, Thomas. Direito tributário: comemoração dos 50 anos do Código Tributário Nacional. Estudos em homenagem a Souto Maior Borges. Recife: Nossa Livraria, 2016.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Divisão de Estudos Tributários. Carga Tributária no Brasil. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

SECRETARIA DE TESOURO NACIONAL. Finanças Públicas – FINBRA. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE ALAGOAS. Boletim do Sistema de Alerta de Cheia dos Níveis dos Rios. Disponível em: <<http://www.semarh.al.gov.br/boletim-hidrologico>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL – SEDEC. Relatório preliminar de desastres. Brasília, 18 de jul. de 2010.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. Curso de direito constitucional positivo. 5. ed. São Paulo: RT, 1989.

_____. Curso de direito constitucional tributário. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. Fundamentos do direito tributário e tributos municipais. São Paulo: José Bushatsky, 1978.

_____. O município na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SOUSA, Ana Léia Ribeiro de; ARANTES, Emerson Clayton. FPM: importância, dependência e o impacto das reduções para o município de Boa Vista-RR – uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima, Boa Vista, v. 2, n. 2, 2012, p. 51-69, jul-dez. 2012. Disponível em: <<https://revista.ufr.br/adminrr/article/view/1138>>. Acesso em: 15 set. 2015.

SOUTO, José. Ciência Feliz – sobre o mundo jurídico e outros mundos. Recife: Editora Fundação de Cultura Cidade do Recife, 1994.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ACO 1.534-TA, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17.03.2011, DJ 11.04.2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621714>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. ADI 738, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 13.11.2002, DJ 07.02.2003, pp-00020, Ement. vol-02097-01, pp-00007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PERDA+CARGO+GOVERNADOR+POR+AFASTAMENTO+SUPERIOR+A+Q>>

UINZE+DIAS%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ya5exqyr>.

Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. ADI 2.381/RS, Rel. Min. Carmén Lúcia. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. ADI 2.381, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=265>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. ADI 3.682, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=265>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. ADI 4.167 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 17.12.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PISO+MAGIST%C9RIO%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ydaolvjp>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. ADI 4.992, Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342145/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4992-ro-stf/inteiro-teor-159437361>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. ADI 5.835, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 23.03.2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5835&processo=5835>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Jurisprudências. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. RE 146.733/SP, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 29.06.1992. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750888/recurso-extraordinario-re-146733-sp?ref=serp>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. RE 936.790 RG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18.08.2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PISO+MAGIST%C9RIO%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/ydaolvjp>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. RE 724.104/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 12.03.2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750888/recurso-extraordinario-re-724104-sp?ref=serp>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

TANZI, Vito. Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica. Disponível em: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Tanzi-portugue%CC%81s_Layout-1.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Transferências Constitucionais. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS-AL. Agravo de Instrumento 0801531-38.2015.8.02.0000, 3ª Turma, Rel. Des. Fábio José Bittencourt Araújo, Data de Publicação: 06.05.2015. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

_____. Transparência. Disponível em: <<http://www.tjal.jus.br/contratos/convenios/02eeb9b89c2aa26b5a968b1c87da55b6.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Temas de direito público. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

ZIULKOSKI, Paulo. XV Marcha: Um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2012.

_____; HERMANY, Ricardo; LEAL, Rogério Gesta; OLIVEIRA, Antonio Cândido de Oliveira; ROTONDO, Felipe; GARRIDO, Elena; CALIENDO, Paulo; BORBA, Everton; COSTA, Marli; BARBOSA, Selma. XV Marcha: um novo momento. O poder local na construção de uma nova realidade/Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2012.

