

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**DANIELLE ALMEIDA DOS SANTOS**

**OS MUNICÍPIOS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO**

São Luís

2014

**DANIELLE ALMEIDA DOS SANTOS**

**OS MUNICÍPIOS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para a  
obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa  
Ramos.

São Luís

2014

**DANIELLE ALMEIDA DOS SANTOS**

**OS MUNICÍPIOS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para a  
obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos** (Orientador)

---

**1º Examinador**

---

**1º Examinador**

## AGRADECIMENTOS

A presente pesquisa é fruto de cinco felizes anos no curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Experiência singular vivida não só entre os muros do Centro de Ciências Sociais – o querido CCSO –, mas também no amplo horizonte formado pela comunidade acadêmica e pelos ambientes jurídicos que tive a oportunidade de adentrar.

A essa maravilhosa experiência, agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me permitido ingressar nesse tão sonhado curso e por ter me dado forças para enfrentar as dificuldades dessa jornada.

Agradeço ainda aos meus dedicados pais, Manuel e Jeane, por sempre acreditarem em mim, apoiarem todos os meus projetos e me ensinarem que o maior bem que eu podia ter na vida era a educação. Espero algum dia poder honrar todo esse amor.

Agradeço também às minhas irmãs, Jan e Manu, às quais continuamente pude recorrer e que tanto me ajudaram para que eu pudesse chegar até aqui. Vocês são meu orgulho.

Agradeço, igualmente, a toda a minha família e, em especial à minha avó Maria de Lourdes (*in memorian*). Faltou pouco tempo para a senhora me ver formada, mas a levarei comigo em cada uma de minhas conquistas.

Não poderia deixar de agradecer, ademais, ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Ramos, por ter se mostrado sempre disponível e ter me transmitido a segurança necessária para defender esse estudo. Desejo corresponder a essa confiança.

Enfim, agradeço aos amigos que a UFMA, surpreendentemente, me presenteou, à minha amiga de infância, Kivia Zacheu, e àqueles que de certa forma contribuíram comigo nessa caminhada.

A todos, meu muito obrigada!

*“A Federação é a governabilidade. A governabilidade da Nação passa pela governabilidade dos Estados e dos Municípios. O desgoverno, filho da penúria de recursos, acende a ira popular, que invade primeiro os paços municipais, arranca as grades dos palácios e acabará chegando à rampa do Palácio do Planalto.”*

(Ulysses Guimarães)

## RESUMO

O presente estudo dedica-se a examinar o real papel que os Municípios exercem no Pacto Federativo brasileiro, a partir da questão se, de fato, tais localidades são entes federativos, como encontram-se dispostos na Constituição Federal de 1988. Para a apreciação desse questionamento, a pesquisa empreendida foi qualitativa, utilizando-se de materiais bibliográficos para se chegar aos alicerces do tema e às soluções para o problema. Para isso, foi necessário analisar a forma federativa de Estado, sua origem e evolução histórica no Brasil, bem como o espaço que os Municípios tradicionalmente ocupam no Estado brasileiro sob uma perspectiva fática e constitucional, de modo a se proceder, por fim, à análise da verdadeira autonomia de que gozam essas unidades e às nuances do desequilíbrio federativo. Assim, como elo mais fraco da Federação, e tendo paulatinamente suas receitas restringidas pelos Estados e, em especial, pela União, por meio de políticas nocivas às suas receitas, como desonerações fiscais, os Municípios apresentam uma posição peculiar no Estado brasileiro, que difere bastante da idealizada pelo constituinte originário ao alçá-los formalmente à condição de unidade federada.

Palavras-chave: Federalismo. Pacto Federativo Brasileiro. Autonomia - Municípios. Desonerações Fiscais.

## **ABSTRACT**

This study is dedicated to examine the real role that municipalities play in the Brazilian Federative Pact, from the question whether, in fact, such locations are federal entities, as are arranged in the 1988 Federal Constitution. In assessing this questioning, the research undertaken was qualitative, using bibliographic material to get to the topic of foundations and solutions to the problem. For this, we need to examine the federal form of government, its origin and historical evolution in Brazil, as well as the space that the municipalities have traditionally occupied in the Brazilian state in a factual and constitutional perspective, in order to proceed, finally, the analysis of true autonomy enjoyed these units and the nuances of the federal imbalance. So, as weakest link in the Federation, and gradually taking its revenue constrained by States and, in particular, by the Union, by damaging policies to their revenue, as tax exemptions, the municipalities have a peculiar position in the Brazilian State, which differs quite the brainchild of original constituent to handle them formally to the status of federal unit.

**Keywords:** Federalism. Brazilian Federative Pact. Autonomy - Municipalities. Tax exemptions.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	-	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADO	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
CF	-	Constituição Federal
CNM	-	Confederação Nacional dos Municípios
CONFAZ	-	Conselho Nacional de Política Fazendária
COFINS	-	Contribuição para financiamento da Seguridade Social
FPE	-	Fundo de Participação dos Estados
FPM	-	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério
FUNDEF	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS	-	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	-	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IPI	-	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPCA	-	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	-	Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana
IPVA	-	Imposto sobre a Propriedade dos Veículos Automotores
IR	-	Imposto de Renda
ISS	-	Imposto sobre Serviços
ITBI	-	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR	-	União sobre a propriedade territorial rural
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PIS	-	Programa de Integração Social
STF	-	Supremo Tribunal Federal



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2</b>	<b>FEDERALISMO</b> .....	11
<b>2.1</b>	<b>Organização Estatal</b> .....	11
<b>2.2</b>	<b>Surgimento e peculiaridades do Estado Federal</b> .....	13
<b>2.3</b>	<b>O Federalismo no Brasil</b> .....	17
2.3.1	Contexto Histórico: da Colônia à República .....	17
2.3.2	Características do Sistema Federativo Brasileiro .....	20
<b>3</b>	<b>MUNICÍPIOS E O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO</b> .....	24
<b>3.1</b>	<b>Evolução Histórica do Poder Local</b> .....	24
<b>3.2</b>	<b>Perspectiva Constitucional acerca do Ente Municipal</b> .....	28
<b>3.3</b>	<b>Proliferação Desenfreada de Novas Cidades</b> .....	31
<b>4</b>	<b>MUNICÍPIO: ente federativo?</b> .....	34
<b>4.1</b>	<b>Autonomia Municipal</b> .....	34
<b>4.2</b>	<b>Relações Intergovernamentais</b> .....	39
4.2.1	União.....	39
4.2.2	Estados .....	42
<b>4.3</b>	<b>Desequilíbrio Federativo</b> .....	44
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	48
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	50
	<b>ANEXOS</b> .....	53

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país relativamente novo e que já passou por vários períodos de turbulência política, reconhecido atualmente como Estado Democrático de Direito, adota a forma que mais coaduna com esse sistema, o federalismo. No entanto, o pacto federativo pátrio apresenta várias peculiaridades, no que se pode destacar a figura *sui generis* do Município como ente federativo, no mesmo patamar que a União e os Estados.

Há que se ressaltar, porém, que essa peculiaridade, acompanha também uma anomalia que consiste no fato dos municípios não possuírem representatividade no poder central. Nesse sentido, não há uma verdadeira paridade entre as figuras da União, dos Estados e dos Municípios, desigualdade especialmente agravada pela redução cada vez maior das receitas dos entes locais e o contrário aumento de suas responsabilidades, cabendo aos Municípios somente o ônus na descentralização estabelecida na Constituição Federal de 1988.

Isso porque, a União tem incorporado a maior parte da totalidade das receitas arrecadadas e aumentado a fiscalização sobre os tributos que lhe são exclusivos, as contribuições, relegando a segundo plano a cobrança dos impostos partilhados, através dos quais pratica política de regulação de mercado, isto é, desonerações que atingem fortemente as principais fontes de recurso dos Estados e Municípios, os Fundos de Participação.

Essa estratégia, também é utilizada em menor grau pelos Estados, que, excluindo os Municípios das decisões políticas, promovem a concessão de benefícios fiscais quanto à incidência de tributo partilhável com os poderes locais. Tal medida acarreta, assim, a restrição da autonomia financeira das localidades, influenciando, por conseguinte, em todo o seu planejamento administrativo.

Ora, esse cenário nefasto, foi agravado com o advento da crise econômica de 2008, em razão dos artifícios fiscais empreendidos desde então pelos poderes estaduais e, especialmente, o federal, como forma de incentivo à economia. Isso porque, os referidos artifícios impactaram fortemente o orçamento municipal, visto que a maioria dos Municípios brasileiros dependem das transferências intergovernamentais para se manterem, em virtude das suas receitas próprias serem insuficientes para fazer frente às inúmeras atribuições às quais estão submetidos.

Essa vulnerabilidade financeira, extremamente nociva, acabou ocasionando uma crescente insatisfação dos prefeitos com o governo federal e os entes regionais, resultando na criação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e em manifestações como a Marcha dos Prefeitos em Brasília, que têm se transformado nos principais subterfúgios para

nortear a exclusão dos Municípios do debate político nacional.

É nesse quadro de conflitos entre os entes federados que a presente pesquisa se prestará a estudar a forma federativa e as peculiaridades do federalismo brasileiro, detendo atenção especial à figura dos Municípios e à situação que os mesmos ocupam nesse pacto diante da atual política fiscal e do aumento de encargos. Procura-se também analisar a conseqüente dependência municipal em relação à União e as possíveis soluções para esse desarranjo, respondendo à questão fundamental que direciona a presente pesquisa: os Municípios são efetivamente entes federativos?

Nessa senda, a primeira parte da pesquisa em apreço faz referência ao conceito e à evolução histórica do federalismo no mundo e no Brasil. Por sua vez, o segundo capítulo dedica-se a examinar a figura dos Municípios sob uma perspectiva histórica e constitucional, além do seu processo de criação. E, em derradeiro, o terceiro capítulo discute, tendo como parâmetro a seara fiscal, a efetiva autonomia de que goza o ente municipal, bem como a sua relação com os demais entes federados e as possíveis soluções para a falta de isonomia entre eles. Para tanto, a metodologia empregada foi muito mais qualitativa, no sentido de localizar em bases bibliográficas, como livros, periódicos, artigos científicos, teses, dissertações, legislação e jurisprudência, os fundamentos do problema levantado.

Vale ressaltar, que a importância do estudo em comento deve-se à fragilidade que a organização estatal vem apresentando recentemente, frente ao aumento gradual dos poderes da União, em detrimento dos Estados e, em especial, dos Municípios, elo mais fraco da federação. Nesse cenário, e em razão do momento político-econômico atual, ganha força um movimento de rediscussão do pacto federativo para que este possibilite uma distribuição mais equânime dos recursos entre os entes federados.

Assim sendo, o intuito do presente trabalho é, em última análise, propor as bases a serem debatidas na construção de um novel pacto, assunto tão em voga atualmente e que deve ser encarado de maneira ampla, livre de mesquinhos interesses políticos e esquemas partidários. De maneira que a organização estatal melhor atenda aos anseios da sociedade, aproximando-se dos indivíduos pela concreta descentralização de suas atividades e, por conseguinte, dos seus recursos, abarcando mais pessoas em seus direitos básicos pela atuação dos entes locais.

## 2 FEDERALISMO

### 2.1 Organização Estatal

Na obra “*O Príncipe*”, escrita em 1513, Nicolau Maquiavel (2004, p. 03), ao afirmar que “[...] todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm autoridade sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”, trouxe pela primeira vez a nomenclatura *Estado* como desígnio de um aparato político a ligar os indivíduos que formam a sociedade.

Essa expressão polarizou-se entre os países da Europa nos séculos seguintes e, apesar das divergências doutrinárias quanto à origem estatal, é praticamente uníssono que, como conceitua Dalmo de Abreu Dallari (2003, p. 55), a denominação Estado refere-se “[...] a todas as autoridades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros.”

Isso porque, a criação de uma estrutura maior e coletiva foi necessária à viabilização da coexistência entre os grupos sociais, tendo formações diferentes em cada caso concreto, mas evoluindo através dos tempos até a implementação do Estado Moderno, cujos elementos peculiares são: a soberania, o território e o povo (DALLARI, 2003, p. 71).

Acerca das mencionadas características, preleciona Hans Kelsen (2006, p. 134), em sua “*Teoria Pura do Direito*”, que:

Enquanto não houver um ordenamento jurídico estatal mais alto, o próprio Estado é o ordenamento jurídico ou a comunidade jurídica soberana. Isso significa, em especial, que a validade territorial assim como a material desse ordenamento jurídico são limitadas, uma vez que no ordenamento coercitivo estatal sua validade se restringe a determinado espaço e a determinados objetos, de modo que – ao menos materialmente – este ordenamento não tem a pretensão de ter validade e de abranger todas as relações humanas; mas significa que não tem nenhuma capacidade para estender sua validade tanto no aspecto territorial como no material.

Desse modo, pode-se entender a soberania como poder jurídico, a ser exercido, por meio do Estado, tendo o povo como destinatário, nos limites jurisdicionais do território a que estão circunscritos; ou seja, o território consubstancia-se no âmbito de atuação do poder soberano do Estado, derivando este dos seus próprios cidadãos com os quais possui um vínculo permanente responsável pela sua formação e exteriorização da vontade, não existindo, por conseguinte, Estado sem o seu povo.

Visto isso, imprescindível se faz a análise das formas pelas quais o Estado se organiza, podendo-se citar como expoentes dessa classificação o Estado Unitário, o Estado

Regional e o Estado Federal. Acerca do conceito das formas de Estado afirma Luiz A. David Araújo Nunes Junior (2006, p. 170) que as mesmas “[...] referem-se à projeção do poder dentro da esfera territorial, tomando como critério a existência, a intensidade e o conteúdo de descentralização político administrativa de cada um”.

No que concerne ao Estado Unitário, primeira maneira de organização estatal, o mesmo consiste em um Estado uno, cujo poder encontra-se centralizado, mas que, em razão de não ser possível a centralização absoluta, apresenta uma descentralização territorial-administrativa observada em certos países como França, Portugal e Uruguai. Nesse sentido, ensina Rubens Beçak (2011, p. 92):

[...] o Estado, no seu feitio original, é unitário e centralizado mesmo porque é a concepção do exercício de uma determinada soberania por um agente, em determinada circunscrição territorial.

Mas, se na origem é unitário e centralizado, vamos ver que na direta medida da necessidade de sua implementação e de sua imanência, experimenta o Estado, ato contínuo, uma necessidade inexorável de descentralização. Esta se faz, em um primeiro momento, tão só funcionalmente para, em seguida, assumir também o caráter territorial.

Seguindo esse viés descentralizador, a divisão não somente administrativa, mas também política do Estado Unitário elevada ao nível constitucional acaba por gerar uma nova forma estatal, o Estado Regional previsto na Constituição italiana, e cujas regiões foram delineadas por Santoni Rugiu (apud SOUZA, 1985, p. 132) como:

Uma entidade pública territorial dotada de personalidade nem originária, nem soberana. Nem originária, porque deriva sua vida do reconhecimento por parte do Estado (... esta é uma das características que a diferenciam do estado-membro do Estado Federal); não soberana porque não está dotada de poder de governo ou de império, próprio do Estado, senão somente de um poder normativo e de administração limitada e condicionada pela primeira e a ela subordinado.

Por outro lado, o Estado Federal difere dos demais ao atribuir poder constituinte às unidades descentralizadas, de modo que estas possam elaborar sua própria Constituição desde que subordinadas à Constituição Federal, alicerce máximo de todo o ordenamento jurídico. Tais unidades descentralizadas, comumente chamadas de Estados, podem apresentar denominações distintas em cada país, de acordo com a tradição cultural, como províncias na Argentina, cantões na Suíça e länders na Alemanha. Para Uadi Lammêgo Bulos (2010, p 891), o federalismo designaria então:

[...] uma *unidade* dentro da *diversidade*. A *unidade* é ela, a *federação*, enquanto a *diversidade* é inerente às partes que a compõem, isto é, os Estados, com seus caracteres próprios.

A federação, portanto, é um *pluribus in unum*, ou seja, uma *pluralidade* de estados dentro da *unidade* que é o Estado Federal.

Em derradeiro, insta destacar que a confederação, ao contrário do que apregoam alguns doutrinadores, não pode ser tida como uma forma estatal, uma vez que diz respeito a um conjunto de Estados soberanos, unidos através de um tratado internacional, e que mantêm seu direito de secessão. Logo, a confederação somente pode ser classificada como sujeito de direito internacional (SENISE, 2011, p. 13). Acerca desse modelo, Paulo Roberto Barbosa Ramos (2012, p. 12):

[...] é preciso dizer que se trata de uma forma de organização do poder político por meio da qual estados independentes se unem, utilizando-se de um Tratado Internacional, para garantir principalmente sua segurança e prosperidade, o que faz da federação uma entidade jurídico-internacional, o que não quer dizer que os Estados que a formam não preservem a sua soberania frente às outras nações e diante da própria confederação, da qual inclusive podem se separar quando considerarem conveniente.

Infere-se, destarte, que não há uma evolução natural entre as várias formas de Estado, as quais coexistem no mesmo espaço temporal, mas tão somente diferenças na realidade de cada país que os fazem adotar um tipo estatal que lhes seja mais adequado; não havendo, por consequência, um sistema perfeito ou melhor do que o outro.

Todavia, pela amplitude, complexidade e relevância para o presente estudo, imprescindível se faz um exame mais apurado quanto à forma federativa.

## 2.2 Surgimento e peculiaridades do Estado Federal

A palavra *federação* deriva do latim *foedus*, ou *foederis*, e representa pacto, aliança. Essa nomenclatura harmonizou, portanto, com a criação do que viria a ser os Estados Unidos da América, primeiro exemplo de Estado Federal, formado pela união definitiva em 1787 das treze ex-colônias britânicas no continente americano, as quais, independentes deste 1776, compuseram uma experiência malsucedida de confederação, até chegarem ao consenso que resultou na forma federativa.

Esse processo de adesão para a formação de um país teve como ponto marcante a Convenção de Filadélfia em 1787, ocasião em que, sob a liderança de George Washington, os futuros Estados-membros da América abriram mão de sua soberania e ratificaram a

Constituição dos Estados Unidos, a qual entrou em vigência em 1789 e passou a submeter os entes federados (SENISE, 2011, p. 43), apesar de em nenhum momento fazer expressa menção ao federalismo.

Importante frisar que o aludido texto constitucional trouxe vários mecanismos e garantias visando permitir o efetivo implemento do Estado Federal, como: a instituição da separação de poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário; a composição bicameral do Congresso, com representantes do povo e dos Estados; a determinação de uma Suprema Corte, com membros escolhidos pelo presidente e aceitos pelo Senado; e a autonomia legislativa, administrativa e judicial dos Estados-federados com a reserva para a União dos assuntos atinentes às relações exteriores.

Tais previsões constituíram a base do que se compreende por federalismo, embora não se trate este de um modelo estanque, cujos limites devem se restringir àqueles emoldurados em sua origem. Logo, nem todos os Estados que se classificam como federais repetiram o que foi elaborado nos EUA, o que não desnatura suas pretensões federativas, já que essa forma possui características que lhe são inerentes e cuja observância necessariamente implica na adoção da forma federativa.

Nessa senda, pode-se citar a indispensável Constituição, a nortear a integração dos Estados-membros e a dispor sobre todos os assuntos referentes à sua organização comum, além de estabelecer os alicerces de todo o ordenamento jurídico a ser seguido pelos entes federados, aos quais os mesmos estarão vinculados e não poderão se eximir de cumprir.

Ressalte-se também que o direito de secessão inexistente em uma federação, não podendo os Estados que a ela aderiram, cedendo sua soberania, posteriormente, se retirarem de forma unilateral utilizando-se de meios legais. Isso porque, nesse pacto não há a possibilidade de denúncia como em um tratado internacional, sendo os laços federativos definitivos. Quanto a esta garantia, afirma Irineia Maria Braz Pereira Senise (2011, p. 27):

O caráter de indissolubilidade ao vínculo federativo é tido como vital à própria federação, pois que pressuposto para a existência de um governo central politicamente forte e estável, base natural para uma União em equilíbrio harmônico com os demais membros da federação. Com efeito, se a Constituição permitisse o auto desligamento, o direito de recesso, os membros do corpo federativo – tal como se dá no caso do tratado, relativamente às confederações de estados soberanos – este restaria desnaturado, dando margem à caracterização de outra figura, diversa, em qualquer caso, do Estado federal.

Destaque-se ainda que não há hierarquia entre a União e os demais entes federativos, porquanto cada esfera de poder possui uma gama de competências

constitucionalmente previstas, que não se sobrepõem uma à outra, variando exclusivamente quanto ao âmbito de atuação à qual estão restritas, como ensina Dallari (2003 p. 258):

Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. [...] Assim sendo, quando se tratar de assuntos de competência de uma unidade federada, esta é que pode legislar sobre o assunto, não a União, e vice-versa.

De igual modo, em razão da aludida repartição de competências, é imprescindível a divisão de recursos entre as suas unidades para a real consecução do Estado Federal. Tal característica diz respeito diretamente à manutenção da autonomia dos referidos entes, porquanto a ausência de equilíbrio entre os encargos e as condições para desempenhá-los, acabaria gerando margem para a centralização de poder político nas mãos de quem detivesse ao mesmo tempo o poderio econômico, o que, no mais das vezes, ocorre de a ser a União, desnaturando o pacto federativo. Sobre a divisão de receitas Sacha Calmon Navarro Coelho (2004, p. 65):

A característica fundamental do federalismo é a autonomia do Estado-Membro, que pode ser mais ou menos ampla, dependendo do país de que se esteja a cuidar. No âmbito tributário, a sustentar a autonomia política e administrativa do Estado-Membro e do município - que, no Brasil, como vimos, tem dignidade constitucional -, impõe-se a preservação da autonomia financeira dos entes locais, sem a qual aquelas outras não existirão. Esta autonomia resguarda-se mediante a preservação *competência tributária das pessoas políticas* que convivem na *Federação* e, também, pela equidosa discriminação constitucional das fontes de receita tributaria, daí advindo a importância do tema referente a *repartição das competências no Estado Federal*, assunto inexistente, ou pouco relevante, nos Estados unitários (Regiões e Comunas).

Não se pode olvidar também, da cogente criação de uma Corte Superior que seja responsável pela guarda da Constituição e, indiretamente, zele pela indissolubilidade do vínculo federativo, ao mediar conflitos de competência que possam vir a existir entre os entes federados. No que concerne ao papel desse órgão, dispõe Carlos Eduardo Dieder Reverbel (2008, p. 90) que:

[...] a coexistência de duas ordens de poder, capazes de exercer funções governamentais, na mesma área territorial, gera conflitos entre elas. Fez-se necessária a criação de um meio eficaz para o funcionamento do sistema federativo: a supremacia do governo federal. Eventuais conflitos são levados à Suprema Corte.

Nesse ínterim, quando tais conflitos não puderem ser superados pela via jurídica, subvertendo determinada unidade federada à ordem posta ou ameaçando quebrar os laços com



as demais, legítima é a intervenção federal como faculdade imanente a qualquer Estado Federal que pretenda assegurar seus liames. A saber:

[...] pelo fato de a federação apostar na diferença, daí porque estabelecer no próprio teto constitucional as competências exclusivas de cada ente, que apregoa não ser admissível os Estados que se uniram quererem posteriormente se separar. Não há, segundo essa lógica, motivo para isso, tanto que lançam mão de um elemento básico também considerado essencial nos Estados federais, que é a intervenção federal, quer dizer, afastamento das prerrogativas daquele Estado-membro que resolver desrespeitar as regras do jogo buscando o quebramento da federação (RAMOS, 2012, p. 25).

Outra característica a ser mencionada é a participação política dos entes federativos na tomada de decisões nacionais, por meio da escolha de representantes que compõem o Legislativo pátrio, servindo como contrapeso aos poderes Executivo e Judiciário.

Por fim, impera frisar que os entes federados devem gozar de autonomia dentro da soberania do Estado Federal, tendo capacidade de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno (BULOS, 2010, p. 896).

Isso significa que as unidades federativas devem ter uma Constituição própria, que trate das atribuições que lhe forem reservadas, sem, contudo, deixar de observar a Constituição Federal, fundamento de todo o sistema; do mesmo modo, devem poder criar normas gerais e abstratas válidas na sua circunscrição, bem como condizentes com o compêndio constitucional local e nacional; devem, ainda, conseguir prestar e manter serviços atrelados à sua competência e destinados à sua população; e, ademais, serem capazes de se autogerenciarem, administrando tudo o que disser respeito à máquina pública, encargos e recursos que lhes cabem.

Com essas considerações, é possível notar que a forma federativa enseja o alcance de um ambiente democrático, visto que a descentralização do poder mina tendências totalitárias e permite uma relação mais próxima do cidadão com o Estado, o qual passa a consubstanciar-se em governos locais.

Igualmente, os entes federados, ao manterem sua autonomia, conservam também sua cultura e costumes, podendo, portanto, ao mesmo tempo em que asseguram sua identidade, ganharem força por meio da integração com os demais entes aos quais se tornam unidos por laços de irmandade.

Entretanto, nem todas as experiências federativas ocorreram de maneira centrípeta como a americana, devido ao aparente sucesso do modelo federal original, vários Estados

Unitários, como o Brasil, adotaram esse sistema através do movimento inverso, dividindo-se e descentralizando o poder, antes totalmente concentrado no órgão central.

Posto isso, urge analisar os pormenores e a evolução histórica do federalismo no Brasil.

## **2.3 O Federalismo no Brasil**

### 2.3.1 Contexto Histórico: da Colônia à República

Inicialmente, a organização estatal brasileira era pautada de acordo com os interesses econômicos de Portugal na sua mais rica colônia. Com o dito descobrimento do Brasil, as terras recém-encontradas foram então divididas em capitânicas hereditárias com o fim de se expandir a ocupação, não havendo a essa época grande interferência da metrópole nos assuntos regionais.

Essa relativa independência das províncias perdurou quando da adoção de outro sistema semelhante, os governos gerais, todavia, o começo da exploração de pedras preciosas, já em meados do século XVII, fez com que o Brasil experimentasse um processo de centralização condizente com o maior aproveitamento dessa riqueza pela Coroa Portuguesa, em detrimento da população local.

Findo o ciclo do ouro, decadente a partir do final do século XVIII, a agricultura se fortaleceu e com ela as oligarquias regionais, contudo, os benefícios que essa classe também obtinha com o pacto colonial e a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, barraram qualquer tentativa de emancipação política e propiciaram novo avanço na concentração de poder.

Posteriormente, a partir de um pacto dessas mesmas elites com o príncipe D. Pedro, a independência do Brasil foi proclamada em 1822, sem que houvesse revolução. Nessa fase, apesar do evidente regionalismo vigente, a antiga colônia portuguesa foi unida à força sob a égide de um Estado Unitário centralizador, de modo a estabelecer uma pretensa unidade nacional.

No aludido cenário elaborou-se a Constituição Imperial de 1824, que dividiu o território brasileiro em 18 províncias, as quais, apesar de possuírem uma certa autonomia administrativa, consistente nas Assembleias Legislativas Provinciais, não gozavam de autonomia política, em virtude da ausência de eleições para governadores provinciais e da repartição de competências entre as províncias e o governo central, além da criação do Poder

Moderador, ao qual deviam obedecer e prestar contas (QUINTILIANO, 2012, p. 150).

Já na segunda metade do século XIX, o descontentamento gerado pela referida situação culminou com a ocorrência de inúmeras rebeliões patrocinadas pelos poderes locais, intensificando-se o apoio a ideais liberais como o republicanismo e o próprio federalismo.

Como ápice desse movimento, o Brasil, novamente sem que houvesse ruptura revolucionária, transformou-se em uma República em 1889 e também em um Estado Federal com a Constituição Republicana de 1891, a qual, fortemente influenciada pelo modelo norte-americano, não coadunou, de início, com a realidade nacional. Quanto a essa conjuntura, precisa lição de Paulo Roberto Barbosa Ramos (2012, p,28):

O federalismo se impôs no Brasil muito mais pela sua dimensão territorial e pelos interesses das elites regionais, notadamente a cafeeira, localizada na região de São Paulo, que se sentia discriminada pela monarquia, uma vez que não participava, como queria, do processo de decisão política, mesmo possuindo grande poderio econômico, que propriamente por necessidade de dar conta de determinadas especificidades regionais.

Ocorre que, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos, o Brasil como um Estado Unitário que se tornou federal, teve que lidar com um acréscimo gigantesco de encargos gerados pelo incremento das novas estruturas estaduais e conseqüente inchaço da máquina estatal, sem que tivesse uma contrapartida no que concerne aos recursos disponíveis para fazer frente a essas novas despesas.

Dessa maneira, diante de Estados economicamente heterogêneos, o sistema não funcionou de modo perfeito, visto que os entes mais pobres precisaram a todo o momento de auxílio da União para que pudessem cumprir suas atribuições, dada a assimetria de suas reais condições. Sobre tal arranjo, ensina Leonardo David Quintiliano (2012, p. 155):

[...] o maior problema dos Estados federalizados é a ausência de sustentabilidade financeira própria por parte dos Estados-membros. Ao contrário dos Estados federais, que surgem por agregação, a sustentabilidade dos Estados federados decorre da sua própria condição de Estado pré-existente. No caso do Estado federalizado brasileiro, porém, surgido por imputação, muitas províncias, anteriormente mantidas pelo governo central, precisariam aplicar recursos próprios.

Por outro lado, os Estados mais ricos como Minas Gerais e São Paulo, conseguiram prosperar, motivo pelo qual detinham grande influência no governo central e revezavam-se no poder, que se tornava cada vez mais concentrado. Essa situação calamitosa foi prevista por Rui Barbosa (apud MARTINS, 2005, p. 112) em discurso proferido por ele ainda na Assembleia Constituinte de 1891, no qual já afirmava que, em virtude do modelo de

organização implantado:

[...] os Estados grandes disputarão entre si a gestão de negócios públicos, e os Estados pequenos, arrastando uma vida inglória e obscura, não hão de ter a mínima interferência nos negócios de nossa pátria, hão de ser sempre esmagados pela enorme superioridade com que os outros dotam a Constituição do país.

Todavia, a Reforma Constitucional de 1926 e a Constituição de 1934 mudaram tal arranjo, elencando princípios que deveriam ser observados pelos Estados e concedendo maior representatividade aos entes mais pobres, que passaram a ter maior participação política, com a ampliação das relações intergovernamentais e a implantação do que viria a ser denominado mais tarde de *princípio da simetria* (QUINTILIANO, 2012, p. 155).

Esse aparato normativo, contudo, durou pouco. Com o advento do Estado Novo, a Constituição de 1937 passou a vigorar, instituindo um regime totalitário e altamente centralizador, que praticamente eliminou o sistema federativo, uma vez que até mesmo os governadores estaduais foram substituídos por interventores nomeados pelo presidente, Getúlio Vargas (RAMOS, 2012, p. 30).

A derrocada, entretanto, do nazismo e do fascismo na Europa com o fim da Segunda Guerra Mundial e a vitória dos Aliados, fez com que ocorresse um redesenho da política internacional, tornando ultrapassado o governo autoritário liderado por Vargas no Brasil. Por essa razão, em 1946 foi promulgada uma nova Constituição mais adequada aos ideais democráticos então reinantes e que trouxe de volta a forma federativa como modo de organização do país.

No plano internacional, porém, fomentado pela rivalidade entre potências capitalistas e comunistas, surgiu um novo período de conflitos, a Guerra Fria, cujos desdobramentos resultaram na implantação de ditaduras em grande parte da América Latina por meio de golpes militares.

No Brasil não foi diferente, em meio a um conturbado momento político gerado pela renúncia do presidente Jânio Quadros e pela subida ao poder do vice, João Goulart, foi orquestrado um golpe militar que em 1964 instaurou uma ditadura em território nacional, sob a justificativa de barrar uma suposta “ameaça comunista” representada pelas reformas de base empreendidas por Jango, líder legítimo do Poder Executivo.

Nesse período de exceção, durante o qual foram cometidas graves atrocidades contra os direitos humanos, irrompeu uma nova ordem jurídica, com a Constituição de 1967 e os posteriores Atos Institucionais, que tornaram o Brasil praticamente um Estado Unitário, em

vez de federal, dado o seu viés centralizador.

Mantido sob forte jugo repressivo e à base de uma propaganda do medo contra a “onda vermelha”, o regime militar durou mais de vinte anos, enfraquecendo-se na década de 1980, quando a economia passou a dar manifestos sinais de esgotamento do modelo vigente, o que ocasionou o fortalecimento de movimentos pró-democracia que culminaram na realização de eleições presidenciais com candidatos civis, ainda que indiretas, em 1984.

Vitorioso no pleito, o mineiro Tancredo Neves morreu antes de tomar posse como presidente em 1985, tendo, José Sarney, vice na chapa, assumido o seu lugar, e dado início ao processo de redemocratização do país, apesar do seu vínculo anterior com o Arena, partido militar.

Como forma de superar a fase de autoritarismo, foi convocada uma Assembleia Constituinte em 1987, formada pelos membros do Congresso Nacional e que originou a Constituição Federal de 1988, ora vigente. Conhecida como *Constituição Cidadã*, pela ampla participação popular na sua elaboração, essa Lei Fundamental trouxe grandes avanços sociais consubstanciados na garantia de direitos fundamentais e na pretensão de transformar o Brasil em um efetivo Estado Democrático de Direito.

Para além das suas falhas, como prolixidade e resquícios conservadores, a Constituição de 1988 ensejou, assim, a união nacional, após um período de grandes feridas à identidade pátria, inaugurando uma fase de evolução quanto aos direitos inerentes à condição humana. Nesse sentido, criou um sistema verdadeiramente federativo, tornando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, entes federados no mesmo patamar de igualdade, com suas respectivas competências e fontes de recursos.

Observa-se, pois, que o Estado brasileiro adota formalmente a forma federativa, no entanto, uma análise detida sobre o real implemento desse sistema no Brasil e sua harmonia com as particularidades do federalismo, demonstra-se indispensável.

### 2.3.2 Características do Sistema Federativo Brasileiro

Como visto, o Brasil apresenta uma Constituição rígida a nortear todo o seu ordenamento jurídico, cumprindo, assim, um dos fundamentos básicos que caracterizam a forma federativa, por alicerçar a própria federação, sendo comum a todos os entes federativos e vinculando os ordenamentos jurídicos editados pelos poderes federais, estaduais e municipais, aos quais confere validade.

Aliás, a forma federativa de Estado é prevista constitucionalmente como cláusula pétrea, não podendo ser objeto, portanto, de emenda constitucional, o vínculo indissolúvel da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal<sup>1</sup>.

Nesse ínterim, importa ressaltar também que o princípio da separação de poderes<sup>2</sup> constitui-se em um dos alicerces da Lei Fundamental brasileira, tendo *status* imutável, e que, de igual modo, a participação dos Estados-membros e do Distrito Federal na formação do Legislativo nacional, através da escolha de representantes ao Senado Federal, é assegurada constitucionalmente, o mesmo não ocorrendo, contudo, com os Municípios, situação que será examinada mais adiante.

Destarte, o poder constituinte não se restringe ao plano nacional, devendo cada estado, na esfera de sua competência e obedecendo à Constituição Federal, criar sua própria Constituição<sup>3</sup> por meio da Assembleia Legislativa. De maneira semelhante, podem os Municípios elaborar uma Lei Orgânica<sup>4</sup> que trate dos assuntos de interesse local e que direcione toda a produção legislativa da Câmara Municipal respectiva. Ao passo que a Lei Orgânica do Distrito Federal<sup>5</sup> deve ser votada e aprovada na Câmara Legislativa.

Saliente-se, contudo, que, sob o ponto de vista formal, não há hierarquia entre os entes federados brasileiros, porquanto a Constituição Federal de 1988 fixou as competências a serem exercidas por cada um, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Tal repartição teve como principal critério orientador o princípio da predominância de interesses, cuidando cada unidade dos assuntos que lhe forem correlatos; e, havendo, quanto aos demais aspectos, grande concentração de poder na União, a qual detém competências privativas de natureza administrativa e legislativa.

Por outro lado, no que concerne às matérias de elevada importância, a *Lex Mater* prevê a competência comum das entidades componentes da federação brasileira na execução de determinados encargos, a esse respeito Uadi Lammêgo Bulos (2010, p. 947):

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Art. 2º da CF/1988. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>3</sup> Art. 25 da CF/1988. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

<sup>4</sup> Art. 29 da CF/1988. 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 [...].

<sup>5</sup> Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...] a competência comum é a descentralização de encargos em assuntos de enorme interesse para a vida do Estado Federal. São matérias imprescindíveis ao funcionamento das instituições, motivo pelo qual se justifica a convocação dos entes federativos para, numa ação conjunta e unânime, arcar, zelar, proteger e resguardar as responsabilidades recíprocas de todos. A finalidade principal da competência comum é evitar que não prevaleça uma entidade sobre outra. Abre-se mão da hierarquia em nome da cooperação, tendo em vista o bem-estar da sociedade.

Assim sendo, para que houvesse recursos suficientes ao custeio da máquina pública e, conseqüentemente, das atribuições constitucionais à que estão adstritos os entes federados, a Carta de Outubro dispôs em seu Título VI (“Da Tributação e do Orçamento”), Capítulo I (“Do Sistema Tributário Nacional”), a competência tributária atinente a cada um, garantindo-lhes, em tese, autonomia financeira.

Entretanto, apesar da ausência de hierarquia entre as entidades componentes da federação, é possível a intervenção federal<sup>6</sup> nos Estados-membros em determinados casos, entre eles, a manutenção da integridade nacional, barrando-se qualquer tentativa de secessão das unidades federadas. Com referência a esse instrumento, Gilmar Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 801) afirma que o Estado Federal dele se utiliza para “[...] se auto preservar da desagregação, bem como para proteger a autoridade da Constituição Federal”.

Antes da execução de tal medida, porém, os conflitos provenientes das relações entre os entes devem ser dirimidos pelo Supremo Tribunal Federal, órgão guardião da Constituição e que, portanto, possui legitimidade para solucionar eventuais disputas federativas.

Verifica-se, por conseguinte, que os caracteres inerentes à forma federativa encontram-se delineados no ordenamento jurídico brasileiro, logo, o Brasil pode, de fato, ser classificado como um Estado Federal. Todavia, peculiaridades existentes em seu sistema federativo, como a elevação dos Municípios ao patamar de ente federado, implicam na necessária adequação dos ideais federativos à realidade pátria, visto que, atualmente, percebe-se um desarranjo nesse modelo, com forte concentração de poder nas mãos da União, em detrimento, especialmente, dos poderes locais.

Posto isso, é possível perceber também que o modelo federativo brasileiro afastou-se do modelo norte-americano, em razão de uma característica bem particular: a definição dos Municípios como entes federados.

---

<sup>6</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
I - manter a integridade nacional;  
[...]

Na quase totalidade dos Estados Federais atuais, o federalismo adotado apresenta como sujeitos apenas o governo central, consubstanciado na figura da União, e os Estados-membros, ao turno que o Brasil possui um modelo tridimensional.

Essa peculiaridade, que muda completamente as bases do federalismo pátrio com relação ao encontrado nos demais países, merece maiores digressões de modo a se obter uma melhor compreensão do Estado Federal brasileiro e se encontrar soluções para o seu desarranjo.



### 3 MUNICÍPIOS E O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

#### 3.1 Evolução Histórica do Poder Local

O *municipium* é uma instituição de origem romana que fazia menção a “[...] um conjunto de obrigações referentes à dominação local, deixada aos próprios habitantes dos territórios conquistados” (AMARAL, 2012, p. 25). Essa figura, mantida por práticas consuetudinárias, foi utilizada pelo primeiro rei português, D. Henrique, na consolidação do seu poder, sendo, séculos depois, com o descobrimento, exportada para o Brasil colônia.

De acordo com as ordenações manuelinas, o poder local seria exercido, assim, por meio de câmaras municipais, compostas por dois juízes ordinários, ou por um juiz de fora, onde houvesse, e três vereadores, além de outros funcionários oficiais. Tal órgão, cujo domínio perdurou até meados do século XVII, acumulava praticamente todas as funções públicas, não havendo uma definição clara de suas atribuições e estando submetido a um controle apenas distante da Coroa portuguesa. No dizer de Victor Nunes Leal (2012, p. 79-81):

O rei, muitas vezes, era ou se mostrava impotente para deter o mandonismo desses potentados, que dominavam câmaras e, por meio delas, todo o espaço territorial compreendido em sua jurisdição. [...] o fator básico dessa situação era o isolamento em que viviam os senhores rurais, livres, portanto, de um elemento efetivo de contraste de sua autoridade. [...] o latifúndio monocultor e escravocrata representava, a essa época, o verdadeiro centro de poder da Colônia: poder econômico, social e político.

Havia, destarte, certa identidade entre o detentor do poder político e econômico na esfera local, promiscuidade essa que traçou as bases do próprio Estado brasileiro e da cultura de corrupção. Na visão de Oseias Amaral (2012, p. 30), naquela época, o município ocupava uma posição central, não sendo reduto das liberdades pessoais e democráticas, como em Portugal, e sim uma corporação aristocrática que expressava a vontade dos grandes latifundiários.

Por sua vez, as finanças dessas câmaras coloniais não eram suficientes para cumprir mesmo as poucas obras das quais eram responsáveis, em virtude da receita local ser escassa e ir diretamente para o governo lusitano, não havendo também, por parte dos grandes senhores de terra e, cumulativamente, mandatários políticos, interesse em se autotributar enriquecendo o Erário.

Nesse cenário, pode-se afirmar que, livre do comando da Metrópole, a instituição municipal gozou de verdadeira autonomia política, embora incipiente autonomia econômica, no período compreendido entre a fundação da primeira vila no Brasil, Vila de São Vicente, em 1532, até, pelo menos, 1640, ano de dissolução da união ibérica.

Todavia, com o começo da exploração aurífera e o arrefecimento da economia metropolitana, o poder real aumentou sua presença e autoridade no território brasileiro, confrontando-se com o poder privado e limitando a influência das câmaras, em um jogo de puro interesse financeiro.

Esse processo culminou com a vinda da Corte para o Brasil e, posteriormente, com a independência e constitucionalização do país, reduzindo paulatinamente o poder privado, frente a um governo mais próximo e bem organizado, cujo controle consolidou-se.

Em 1828, o poder imperial editou uma lei de organização municipal que submeteu as câmaras municipais a um rigoroso controle, empreendido pelos conselhos gerais, pelos presidentes de província e pelo Governo Geral. De acordo com Victor Nunes Leal (2012, 86), esse cerco ao Município recebeu a denominação de doutrina da *tutela*, consistindo tal sistema em “[...] comparar o Município, na ordem administrativa, ao menor, na ordem civil; sua incapacidade para o exercício das funções que lhe eram próprias impunha a criação de um apertado sistema de assistência e fiscalização a cargo dos poderes adultos”.

Essas restrições, impostas aos entes municipais, aprofundaram-se ainda mais com o Ato Adicional de 1834 que reduziu as competências das câmaras, deixando-as ao alvedrio do Legislativo provincial, que regulava até mesmo suas receitas e despesas. Por essa razão, a já escassa autonomia financeira municipal foi praticamente anulada, restando aos Municípios, na seara tributária, o direito somente de solicitar ao Conselho Geral de Província incrementos nas suas rendas (LEAL, 2012, p. 143).

A escolha dos vereadores, contudo, ainda era feita diretamente pelo povo, mediante voto censitário, sendo eleito presidente aquele com maior número de votos; ao contrário do que ocorria na Província, onde o presidente, equivalente ao atual governador do Estado, era de livre nomeação e remoção pelo Imperador.

No Brasil império, pois, primou-se pela centralização das decisões políticas e pelo enfraquecimento dos poderes locais, sob o pretexto de se manter a unidade nacional e a estrutura econômica, firmada no trabalho escravo.

Por seu turno, a proclamação da República em 1889, seguida da promulgação da Constituição de 1891, apesar dos arroubos federalistas que as nortearam, não trouxeram grandes modificações à situação dos Municípios. Isso porque, o texto constitucional concedeu

liberdade aos Estados para regularem a organização municipal de acordo com os seus peculiares interesses.

Nesse período da Primeira República, foi criado um órgão executivo na grande maioria dos entes locais, porém, os seus líderes, quase sempre chamados de prefeitos, diferente dos vereadores da câmara, não eram eleitos, e sim nomeados pelos governadores estaduais, reduzindo-se a autonomia política municipal.

De igual forma, no que tange às finanças, apenas dos tributos permitidos ao Estado se podia extrair a receita municipal (LEAL, 2012, p. 150); no entanto, os Municípios acabaram se beneficiando dessa vinculação, em razão de, frente ao crescimento das receitas estaduais, também terem aumentado suas rendas, juntamente com seus potenciais de gasto.

Percebe-se, nessa senda, que houve um fortalecimento do poder regional quando da implantação do modelo republicano, que, frise-se, acentuou-se com a institucionalização da denominada *política dos governadores*, por Campos Salles, dando origem a uma nova figura no cenário nacional: o *coronelismo*. Esse sistema consistiu na troca de favores entre o combalido Município, cuja influência detinha os votos necessários à continuidade do arranjo político, e o fortalecido poder regional, possuidor do domínio econômico. Assim, na precisa lição de Leal (2012, p. 63), o coronelismo:

[...] é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. É claro, portanto, que os dois aspectos – o prestígio próprio dos “coronéis” e o prestígio de empréstimo que o poder público lhes outorga – são mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados. Sem a liderança do “coronel” – firmada na estrutura agrária do país –, o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do “coronel” ficaria sensivelmente diminuída.

Em desmonte a essa estrutura, a Revolução de 1930 com a sucessiva instalação do governo provisório presidido pelo gaúcho Getúlio Vargas, restringiu o poder dos Estados e promoveu uma grande concentração de competências na União, indicando, para isso, interventores estaduais e nomeando um prefeito em cada município.

Como superação do período discricionário, promulgou-se outra Constituição em 1934, de ideais liberais. Nela, os Municípios tiveram suas competências e fontes de recursos contempladas, sendo também assegurada a autonomia política desses entes. Logo, os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores poderiam ser escolhidos por eleição direta, salvo, contudo, os prefeitos de capitais, de estâncias hidrominerais e de locais importantes à

segurança nacional.

Entretanto, de forma contraditória, apesar das prerrogativas conferidas aos Municípios, a aludida Carta limitou a autonomia administrativa desses entes ao conferir aos Estados, por meio da criação do departamento de municipalidades, a fiscalização das finanças municipais.

A vigência dessa normativa constitucional durou pouco, todavia; porquanto, em 1937, Vargas promoveu um autogolpe e instituiu o Estado Novo, juntamente com a promulgação de uma nova Constituição, que manteve o federalismo apenas formal, transformando os Estados e Municípios em meras descentralizações territoriais, o que tornou, o Brasil, um verdadeiro Estado Unitário.

De caráter claramente antimunicipalista, a novel Lei Fundamental reduziu as rendas municipais, suprimiu o princípio da eletividade dos prefeitos e manteve os departamentos de municipalidades, restringindo ao mesmo tempo, assim, a autonomia financeira, política e administrativa dos Municípios.

Com a queda de Getúlio Vargas em 1945, instalou-se uma nova Assembleia Constituinte, responsável pela promulgação da Constituição de 1946, a qual, orientada por princípios democráticos, restabeleceu o federalismo e foi a mais favorável aos Municípios até então, estabelecendo: a eletividade do executivo e do legislativo municipal; a administração própria dos interesses locais; e a arrecadação e aplicação dos tributos de sua competência, bem como a organização dos serviços públicos.

No entanto, o texto constitucional orquestrou também um sistema de imposição de planos e objetivos pelo governo central aos entes municipais, que condicionava o repasse de receitas ao alcance de metas, o que mitigava a autonomia dos poderes locais; e que, de igual modo, permitia a intervenção dos Estados nos Municípios em casos relacionados à regularização financeira (AMARAL, 2012, p. 81).

Esse cenário, porém, sofreu grave mudança em 1964, com a deflagração do Golpe Militar e a, posterior, vigência da autoritária Constituição de 1967 e de seus sucessivos Atos Institucionais, ordem jurídica essa que mais uma vez, subverteu a forma federativa, centralizando o poder na União e intervindo fortemente nas unidades subnacionais, por meio de ações como a nomeação de prefeitos e governadores.

Da mesma maneira, do ponto de vista financeiro, o governo central concentrou nesse período a arrecadação e a distribuição de tributos em suas mãos, implantando um sistema de repasses e transferências de receitas para as unidades periféricas, através dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, que, por um lado, aumentavam as

receitas estaduais e, especialmente, as municipais, mas que, por outro, fortaleciam o Executivo nacional.

Tal conjuntura favoreceu, em um primeiro momento, o poder municipal em detrimento dos Estados, o que era de interesse do poder central, pois condizente com a sua política, de controle, cooptação e verdadeiro enfrentamento dos entes regionais. Sendo essa estratégia promovida pela edição do Código Tributário Nacional em 1966 e pela própria Constituição de 1967, o que permitiu a centralização dos recursos na União e a criação do aludido sistema de transferências, que condicionava o recebimento de recursos pelas demais unidades federadas à obediência a um conjunto de exigências ditadas pelo poder central, que passou a controlar, assim, toda a federação.

De igual modo, essa centralização autoritária afastou o legislativo local das decisões referentes ao orçamento e não fixou as atribuições municipais no texto constitucional, cerceando, dessa forma, a autonomia administrativa dos Municípios. Por outro lado, entretanto, através da execução de convênios<sup>7</sup> e, depois, por meio da obrigação de efetuar gastos mínimos em determinadas áreas, como saúde e educação, os encargos municipais tiveram um adiantado crescimento, o que restringia ainda mais a capacidade de autodeterminação dos entes locais.

Posteriormente, com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Município foi alçado ao patamar de ente federativo, juntamente com a União e os Estados, sendo necessária uma análise mais apurada de tal disposição.

### **3.2 Perspectiva Constitucional acerca do Ente Municipal**

A partir da Carta de Outubro, o Estado brasileiro passou a ser formalmente uma *Federação de Municípios*, algo sem paralelo no ordenamento jurídico de outros países, porquanto sobrepujou a habitual definição de federalismo como a união de Estados-membros por meio da cessão de suas soberanias. Nesse sentido, de acordo com Uadi Lammêgo Bulos (2010, p. 909), os Municípios são atualmente:

Unidades geográficas divisionárias dos Estados-membros, dotados de personalidade jurídica de Direito Público Interno, possuindo governo próprio, para administrar, descentralizadamente, serviços de interesse local. [...] O Município, portanto, é a célula mater do pacto federativo, pois nele brotam as relações público-primárias.

---

<sup>7</sup> Instrumento legal padrão de transferência voluntária de recursos, através do qual as unidades subnacionais acordam determinada política pública com o poder central.

Entretanto, tal peculiaridade do sistema pátrio, acompanha também uma anomalia, consubstanciada na falta de participação política dos entes locais no cenário nacional, em virtude da composição do Congresso ser bicameral e o número de Municípios ser excessivamente elevado no Brasil (BULOS, 2010, p. 911).

Por outro lado, a Constituição Cidadã teve o cuidado de delinear as competências estritamente municipais em seu art. 30<sup>8</sup> e conferir capacidade de autogoverno, autoadministração e autolegislação aos Municípios, prerrogativas das quais eles já gozavam, inovando, contudo, ao imputar-lhes também capacidade de auto-organização, consistente na possibilidade de criação de lei orgânica própria.

Assim sendo, o princípio da eletividade de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores foi mantido, com a fixação de Eleições simultâneas em todo o país no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato vigente, podendo haver reeleição do chefe do executivo municipal para um único período subsequente e segundo turno nas cidades com mais de duzentos mil eleitores.

De igual modo, em virtude da autonomia gerencial os Municípios prestam e mantêm os serviços locais, além de controlarem seu orçamento, equilibrando receitas e despesas no exercício de suas competências tributárias e administrativas constitucionalmente previstas.

Ademais, por meio de votação na Câmara de Vereadores e respectiva sanção pelo prefeito, os Municípios têm a faculdade de editar leis de seu interesse, de forma suplementar e concorrente, válidas em sua circunscrição, desde que condizentes com as Constituições federal e estadual, mas sem a interferência dos demais entes.

Do mesmo modo, em função da capacidade de auto-organização, perpetrada com a edição de lei orgânica, veda-se a influência dos Estados nos Municípios, limitação que

---

<sup>8</sup> 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; (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006*)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

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

somente é excetuada em dois casos: quando da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios (art. 18, § 4º, da CF<sup>9</sup>) e nas hipóteses de intervenção (arts. 35 e 36 da CF<sup>10</sup>). Tendo o poder local, em tese, liberdade para organizar sua estrutura administrativa na execução de suas competências.

Dessa maneira, com a Carta de Outubro, mesmo inexistindo hierarquia, as relações entre os entes federados, em vez de verticais – da União aos Estados e dos Estados aos Municípios –, tornaram-se piramidais, podendo o governo central atuar diretamente com os entes locais, sem a mediação dos Estados, o que, de certo modo, enfraqueceu os poderes regionais.

Nesse diapasão, firmou-se no texto constitucional a cominação do denominado federalismo cooperativo, o qual se encontra materializado, não apenas na repartição de competências entre os entes, mas também na comunhão de encargos entre eles, através de ações conjuntas na consecução de objetivos comuns, elencados, em especial, no art. 23 da Constituição Federal<sup>11</sup>.

Mais próximos da população, os Municípios têm assim um papel crucial nesse sistema, ao permitirem que políticas públicas essenciais à manutenção da sociedade

<sup>9</sup> Art. 18 da CF. [...] § 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.

<sup>10</sup> Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. § 1º - O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembléia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.

§ 3º - Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 4º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.

<sup>11</sup> 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 e à ciência;

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.

tornassem-se mais acessíveis aos seus destinatários. Destarte, afirma Angela M. S. Penalva Santos (2011, p. 05) que:

A elevação do Município à condição de ente federativo (...), *trata-se* de um processo de redemocratização das estruturas de poder, de modo a transferir até a esfera local de governo as políticas sociais, onde elas poderiam ser mais bem submetidas ao controle social.

Percebe-se, portanto, que os poderes locais possuem amplo tratamento constitucional, pelo que constituem, sob o ponto de vista formal, verdadeiros entes federativos, vez que dotados de autonomia. No entanto, no plano fático, essa pretensa autonomia sofre restrições, as quais serão examinadas mais adiante.

Por enquanto, urge questionar as razões para o elevado número de municípios no Estado brasileiro e estudar as minúcias do seu processo de criação, tarefa imprescindível a um entendimento vasto da figura municipal.

### **3.3 Proliferação Desenfreada de Novas Cidades**

Atualmente, o Brasil é formado por 5.570 Municípios. Grande parte desse número originou-se logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo o principal motivo desse fenômeno o fortalecimento dos poderes locais no ordenamento constitucional, com o respectivo aumento de suas receitas e o alcance do *status* de ente federado.

Como forma de barrar esse crescimento desenfreado, a Emenda Constitucional nº 16/1996 incluiu no art. 18, § 4º, da *Lex Mater*, exigências de observância obrigatória para a criação de novos municípios. Logo, segundo o novel dispositivo, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, ocorrerão através de lei estadual, em período determinado por lei complementar federal, mediante consulta prévia às populações das localidades envolvidas por meio de um plebiscito, além da divulgação de estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Ocorre que, a aludida lei complementar federal, a que faz referencia o dispositivo, nunca foi editada, motivo pelo qual não podem ser conclusos os processos de antecipação que estejam em andamento, direcionamento este compartilhado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. 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. 5. A Emenda Constitucional



Dada a demora na edição do provimento legislativo, contudo, foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO n. 3.682), na qual o STF condenou o legislativo do Congresso Nacional pela sua inércia, apelando para que os parlamentares elaborassem a lei regulamentadora no prazo máximo de 18 meses (BULOS, 2010, p. 934).

No entanto, em vez da edição da comentada lei, sobreveio a Emenda Constitucional 57/2008, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Transitórias, ratificando os atos de criação municipal, cuja lei havia sido publicada até o dia 31 de dezembro de 2006, atendidos, ao mesmo tempo, os requisitos previstos na legislação estadual, o que impediu que cinquenta e seis municípios fossem extintos, mas que não se estendeu aos demais, mantendo o problema.

Com efeito, além de vontade política, para a resolução desse imbróglio, faz-se necessária harmonia entre os poderes, em virtude dos projetos com esse objetivo estarem sendo sistematicamente obstados pela presidência, mesmo depois de negociações com os legisladores. Caso do Projeto de Lei do Senado nº 98/2002, vetado pela presidente Dilma Rousseff em outubro de 2013, e do PLS nº 104/2014, vetado em agosto de 2014<sup>13</sup>.

Sobre o PLS 104/2014, o mesmo estabelecia critérios de viabilidade financeira, população mínima e regras para a consulta à população por meio de plebiscito no processo de criação de novos Municípios, fixando exigências como população de 6 mil habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste; 12 mil no Nordeste; e 20 mil no Sul e Sudeste; além de território com área mínima de 200 quilômetros quadrados, no Norte e Centro-Oeste, e 100 quilômetros quadrados nas demais regiões, item este derrubado na própria Câmara.

Em sua defesa, a chefe do Executivo Nacional asseverou que a criação de novos Municípios, com a edição dessa lei, somente fortaleceria as elites locais, além de trazer prejuízos à responsabilidade fiscal, em razão de os recursos destinados aos Municípios permanecerem os mesmos frente ao aumento considerável dos encargos que adviriam com a implantação de novas cidades.

Por sua vez, os municipalistas argumentam que serviços públicos de qualidade somente iriam chegar a determinadas localidades, com a descentralização política do país baseada na criação de novos Municípios, pelo que seria esta uma forma de garantir direitos aos cidadãos.

---

nº 57/2008 não socorre a lei impugnada, editada no ano de 2010. 6. Medida cautelar confirmada. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4992/RO. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Jul.: 11.09.2014. Pub.: DJe 13.11.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28cria%E7%E3o+munic%E7%Dpios+lei+complementar+federal%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/o99hcwv>>. Acesso em 24.11.2014.

<sup>13</sup> Em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/08/27/veto-as-regras-para-criacao-de-municipios-divide-deputados-e-senadores>>>. Acesso em 24.11.2014.

Para Gomes e Dowell (2000, p. 04), porém, a intensa criação de Municípios após a Constituição de 1988, como também o aumento das receitas municipais tiveram como resultado apenas:

[...] conseqüências econômicas e sociais indesejáveis: *(i)* aumentaram o volume absoluto e relativo de transferências de receitas originadas nos municípios grandes para os pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito de desestimular-se a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões); *(ii)* beneficiaram pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população que vive nos pequenos municípios, e prejudicaram a maior parte, que habita os outros, cujos recursos se tornaram mais escassos; e *(iii)* aumentaram os recursos utilizados com gastos legislativos, ao mesmo tempo em que reduziram, em termos relativos, o montante de recursos disponíveis para programas sociais e investimentos.

Em visão contrária, contudo, Angela. M. S. Penalva Santos (2011, p. 219), afirma que apesar da criação de 1.500 municípios nas últimas duas décadas ter elevado os gastos com a instalação e a manutenção da máquina estatal, essa proliferação teria distribuído recursos para áreas não beneficiadas pelos investimentos públicos municipais antes da emancipação dos distritos, aproximando, assim, o poder público da população. De acordo com tal entendimento, pois, os novos municípios seriam instrumentos de melhoria e determinantes de acessibilidade aos serviços sociais e à justiça.

Todavia, a análise dos malefícios ou benefícios desse fenômeno, resvala no próprio exame da situação fática dos municípios no pacto federativo brasileiro, conforme se constatará a seguir.

## **4 MUNICÍPIO:** ente federativo?

### **4.1 Autonomia Municipal**

O debate acerca da autonomia verdadeiramente usufruída pelos Municípios somente é possível tendo como ponto de partida o exame de suas finanças, porquanto, sem receita, os entes locais ficam à mercê das demais unidades federadas e de suas imposições.

Desse modo, importante destacar que a arrecadação tributária municipal fundamenta-se, especialmente, na cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU), do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e do Imposto sobre Serviços (ISS), os quais possuem fatos geradores eminentemente urbanos, e que, portanto, são capazes de gerar apenas reduzida receita na maior parte das cidades, frente ao predomínio de Municípios de pequeno porte no Brasil<sup>14</sup>. Importante destacar que os entes locais contam ainda com transferências constitucionais diretas que a União e os Estados são obrigados a fazer, as quais representam uma boa parte do orçamento municipal, em especial, das cidades médias e grandes.

No primeiro caso, os Municípios participam dos seguintes impostos federais, nos termos do art. 158, I e II, da Constituição Federal: a) 100% do produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; b) 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR), relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade, 100%, caso fiscalizado e cobrado pelos entes municipais.

Por sua vez, no segundo caso, os Municípios devem receber dos Estados, com base no art. 158, III e IV, da Constituição Federal: a) 50% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade dos Veículos Automotores (IPVA), concernente aos veículos automotores licenciados em seus territórios; b) 25% do produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Nessa senda, de acordo com Angela M. S. Penalva Santos (2011, p. 221), somente os Municípios de grande porte populacional são capazes de efetivamente ser protagonistas na execução de políticas públicas, posto que as cidades com mais de cem mil habitantes, têm no

---

<sup>14</sup> Segundo pesquisa divulgada em março de 2014 pelo Instituto Brasileira de Geografia e Estatística (IBGE), 98,8 % dos municípios brasileiros têm menos de 50 mil habitantes. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/04/populacao-diminui-em-21-das-cidades-do-pais-entre-2000-e-2013.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

ICMS e nas receitas tributárias suas principais fontes orçamentárias, sendo, pois, relativamente independentes; enquanto que os Municípios de menor população têm no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) o principal componente de suas receitas orçamentárias, sofrendo dessa maneira, mais fortemente, os efeitos das políticas fiscais empreendidas pela União.

No mesmo sentido, afirma Celso Vedana (2001, p. 118):

Os Municípios de maior aglomeração urbana conseguem auferir maior percentual real de receitas, tanto de ordem tributária própria, como da transferência dos recursos constitucionais obrigatórios, em especial do ICMS e do FPM, como também, pelo poder de barganha política junto aos governos federal e estadual.

Ora, o Fundo de Participação dos Municípios é formado por recursos provenientes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), transferências constitucionais indiretas, que são distribuídas aos Municípios conforme a população residente em cada um, através de coeficientes populacionais estabelecidos em tabela pelo Tribunal de Contas da União, em consonância com a Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e o Decreto-Lei n.º 1.881/81.

Os repasses, assim, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), criado durante a Ditadura Militar, foram aumentados pela Constituição Federal de 1988 de 17% para 20%, como forma de garantir uma fonte permanente de receita aos Municípios, na qualidade de entes federativos. Esse percentual foi ainda aumentado em 0,5%, ao ano, até alcançar o coeficiente de 22,5% em 1993, sobre o total da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), além de adicionado em 1%, pela Emenda Constitucional 55, de 20 de setembro de 2007, a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano, totalizando, assim, 23,5% da aludida arrecadação.

Recentemente, dia 02 de dezembro de 2014, foi publicada a Emenda Constitucional nº 84/2014, que alterou novamente a porcentagem desse repasse em 1%, a ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano, fazendo com que a transferência passe a ser, desse modo, de 24,5%. Tal aumento será dividido em dois anos, com 0,5 ponto percentual em 2015 e 0,5 ponto percentual em 2016, e passará a vigorar a partir de julho do ano que vem.

Entretanto, os recursos de tal Fundo, bem como os das demais transferências constitucionais, estão sendo paulatinamente vinculados a gastos mínimos obrigatórios em determinadas áreas sociais, o que tem diminuído sensivelmente o poder de discricionariedade

dos Municípios em relação ao orçamento do qual deveriam dispor, situação essa que restringe também a autonomia política desses entes. Acerca dessa situação, Victor Nunes Leal (2012, p. 69):

Se garantida juridicamente contra as intromissões do poder estadual e assentada em sólida base financeira, a autonomia do Município seria naturalmente exercida, no regime representativo, pela maioria do eleitorado, através de seus mandatários nomeados nas urnas. Mas com a autonomia legal cerceada por diversas formas, o exercício de uma autonomia extralegal fica dependendo inteiramente das concessões do governo [...]. Já não será um direito da maioria do eleitorado, será uma dádiva do poder. E uma doação ou delegação dessa ordem beneficiará necessariamente aos amigos do situacionismo [...].

Na área da educação, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, por exemplo, modificou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), fundo de natureza contábil cujo financiamento ocorria, em resumo, pela utilização de 15% dos principais impostos e transferências dos Estados e Municípios.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou mais uma vez o art. 60 do ADCT, de forma a ampliar a abrangência do FUNDEF, transformando-o no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB), o qual aumentou a vinculação da arrecadação estadual e municipal ao seu financiamento, pelo que, atualmente, dentre outras receitas<sup>15</sup>, a dedução do FUNDEB é de 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Por seu turno, a União participa apenas de forma complementar e restrita do financiamento desse Fundo, atuando somente quando seu total for insuficiente para gerar o valor mínimo por aluno determinado pelo Ministério da Educação para o ano em exercício, complementação que em 2014 tem abrangido exclusivamente 10 (dez) Estados<sup>16</sup> e seus respectivos Municípios, e que, por conseguinte, não alcança todas as unidades da federação.

<sup>15</sup> O FUNDEB é composto por 20% das seguintes receitas: a) Fundo de Participação dos Estados – FPE; b) Fundo de Participação dos Municípios – FPM; c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; e) Desoneração das Exportações (LC nº 87/96); f) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; g) Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; h) Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural-ITR devida aos municípios.

<sup>16</sup> São eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/6054-uni%C3%A3o-transfere-r\\$-685,8-milh%C3%B5es-de-complementa%C3%A7%C3%A3o-ao-fundeb](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/6054-uni%C3%A3o-transfere-r$-685,8-milh%C3%B5es-de-complementa%C3%A7%C3%A3o-ao-fundeb)>. Acesso em: 25 out. 2014.

Infere-se, desse modo, que a aludida estratégia para a educação foi delineada pelo poder central, mas segue sendo executada com recursos estaduais e municipais, o que demonstra a influência desmedida da União sobre os demais entes federados e seu descompromisso no implemento do federalismo cooperativo quando da execução de políticas públicas.

Ressalte-se ainda que, os Municípios continuam sendo obrigados a destinar 25% de sua receita própria proveniente de impostos para a Educação, nos termos do art. 212 da Constituição Federal<sup>17</sup>, mesmo percentual dos Estados, ao passo que a União somente é obrigada a investir 18% da sua arrecadação de impostos, excluindo-se, assim, o montante que arrecada com a cobrança das contribuições.

Esse cenário foi ainda mais agravado com a aprovação da Lei do Piso Nacional do Magistério, Lei 11.738/2008, de 16 de julho de 2008, que impactou fortemente as despesas de pessoal das Prefeituras, cujos gastos com profissionais de Magistério representam, em média, 25% da folha de pagamento municipal, segundo cálculos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2014).

De igual modo, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da CF, e instituiu que os Municípios devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde o percentual mínimo de 15% da arrecadação dos impostos municipais, do Fundo de Participação e das receitas provenientes das transferências constitucionais diretas, enquanto que os Estados devem aplicar 12% de suas receitas nessa área, a União, contudo, não está submetida a nenhum percentual constante de gastos, sendo sua contribuição ao Sistema Único de Saúde atrelada à variação do PIB<sup>18</sup>.

Nessa situação, alguns fatores fazem com que o valor que os Municípios são obrigados a investir na área da saúde seja excedido. Um exemplo que pode ser citado é a edição de aparatos normativos pelo Congresso Nacional que interferem nas contas municipais, como a Lei nº 12.994/2014, que implantou o piso salarial de R\$ 1.014, 00 (mil e catorze reais) aos agentes comunitários de saúde, remuneração a ser paga pelos Municípios,

---

<sup>17</sup> Art. 212 da CF. 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.

[...]

<sup>18</sup> A Lei Complementar nº 141/12 estipulou que a União aplicará anualmente, em despesas com saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício anterior, apurado nos termos dessa Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da Lei Orçamentária Anual (art. 5º, caput). Em caso de variação negativa PIB, esse valor não poderá ser reduzido, em termos nominais, de um exercício financeiro para o outro (FURTADO, 2013, p. 271).

com assistência financeira complementar da União, tendo sido, vetado, contudo, pela Presidência da República o dispositivo que indicava os percentuais máximo e mínimo de incentivo financeiro a ser transferido pelo poder central aos entes locais para fortalecimento de políticas afetas à atuação desses agentes, não havendo no texto qualquer previsão do que será realmente investido. Destaque-se que tal determinação vai gerar um impacto de 1,89 bilhão aos cofres municipais, onerando ainda mais o orçamento voltado para a saúde, já bastante concentrado na esfera local.

Percebe-se, destarte, que a insuficiência de recursos na seara da saúde, não pode ser imputada aos Estados e Municípios, os quais já têm boa parte de suas receitas comprometidas com essa área social, e sim, ao baixo financiamento do SUS pela União, uma vez que o atrelamento ao PIB provocou o congelamento dos gastos federais na saúde e até mesmo seu decréscimo percentual.

A falta de representatividade dos Municípios no Congresso Nacional faz, portanto, com que ocorra a aprovação de muitos aparatos normativos prejudiciais aos poderes locais, mas convenientes aos Estados, e, especialmente, à União, por implicarem, em sua maioria, na transferência de encargos para as cidades, sem, todavia, fixarem a respectiva previsão de receitas a compensá-las.

Assim sendo, com a ausência de recursos adequados e vinculação dos disponíveis, a liberdade de os Municípios se autodeterminarem encontra-se deveras comprometida, tendo esses entes muitas vezes que aderir a convênios e programas federais de modo a aumentarem suas receitas e capacidade de investimento, pelo que cedem, em contrapartida, parte de sua autonomia política, transformando-se em meros executores de políticas descentralizadas, ao alvedrio do poder central.

A esse respeito, Celso Vedana (2001, p. 124):

São responsabilidades diretas das administrações municipais questões como a saúde e assistência pública, o acesso à cultura e educação, a proteção ao meio ambiente, florestas, fauna e flora, combate à poluição, o fomento a produção agropecuária, programas de construção de moradias, combate e proteção à pobreza, marginalização e integração social. Para desenvolvimento destes programas são necessários recursos financeiros que são assumidos geralmente pelos Municípios.

Tais encargos são executados com recursos próprios, quando muito, mediante a formalização de convênios com o Estado e timidamente com a União, com todos os problemas vistos neste trabalho quanto às dificuldades de cumprimento dos acordos firmados em convênios.

Como se vê, é por demais clara à vontade dos governos da União e dos Estados em manter os repasses de recursos conveniados, para que sejam implantados conselhos e fundos municipais e executados serviços que são da esfera destes governos e que interferem diretamente na autonomia municipal, pois os mesmos criam dependência política a eles.

Logo, apesar da Constituição Federal de 1988 ter elevado o Município ao patamar de ente federativo, fixando-lhe autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, no decorrer desses vinte e seis anos de sua publicação, a Carta de Outubro sofreu várias modificações consubstanciadas em Emendas que, por reiteradas vezes, juntamente com leis infraconstitucionais, limitaram a autonomia municipal, fortalecendo, principalmente, o poder da União, e desfigurando o pacto federativo estabelecido pelos constituintes originários.

## **4.2 Relações Intergovernamentais**

Como visto, a União, os Estados e os Municípios, são entes federativos que formam a República Federativa do Brasil, não podendo haver – posto que ocupam o mesmo patamar – hierarquia entre eles. Todavia, os poderes federais e estaduais vêm restringindo a autonomia municipal por meio de ações unilaterais que reduzem as transferências de recursos às unidades locais, em total confronto ao pacto federativo brasileiro. Nesse diapasão, torna-se cogente a análise apurada de tais medidas que geram conflitos às relações intergovernamentais e agridem o federalismo pátrio.

### **4.2.1 União**

Os Municípios brasileiros possuem franca dependência das transferências constitucionais feitas pela União via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que, como comentado anteriormente, é constituído, atualmente, pelo repasse de 23,5%<sup>19</sup> da arrecadação nacional do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR).

Desse modo, em razão desse Fundo ter caráter permanente, o orçamento municipal é elaborado de acordo com a sua periodicidade e expectativa de recursos, que na maioria dos Municípios, além da parte essencial vinculada à educação e à saúde, são utilizados também para satisfazer despesas basilares como a Folha de Pagamento.

Todavia, essa previsibilidade quanto ao recebimento de tais recursos, sofreu forte abalo a partir de 2008, com a crise econômica mundial e a política fiscal empreendida pelo governo federal desde então como forma de incentivo à economia.

---

<sup>19</sup> Lembrando que, como comentado anteriormente, em razão da promulgação da Emenda Constitucional 84, de 02 de dezembro de 2014, essa porcentagem passará a ser de 24,5% sobre o produto da arrecadação do IPI e do IR. Tal aumento será dividido em dois anos, com 0,5 ponto percentual em 2015 e 0,5 ponto percentual em 2016.



Isso porque, em 2009, o poder central começou a promover a desoneração do IPI para automóveis e veículos comerciais leves, como também para os eletrodomésticos da linha branca, de modo a incrementar o consumo desses produtos. Política que, de acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), foi responsável pela perda de 6,14 bilhões de reais de arrecadação do IPI no tocante a automóveis e veículos leves, por exemplo, no período de 2009 a 2013<sup>20</sup>.

Esse desfalque foi sentido profundamente pelos Municípios, os quais não participaram da decisão quanto à execução das desonerações e tiveram suas receitas drasticamente reduzidas por essa política, pelo que enfrentam dificuldades para solver até mesmo suas despesas correntes, sem que haja qualquer forma de ressarcimento pelo governo federal.

Por outro lado, os incentivos fiscais intensificaram o recolhimento do PIS e COFINS, tributos não partilháveis, o que significou um ganho de recursos para a União, ao mesmo tempo que resultou em prejuízo às transferências constitucionais aos Estados e Municípios, ou seja, o bolo tributário aumentou, mas não o retorno das transferências, centralizando mais uma vez as riquezas nas mãos do poder central.

Porquanto, para se ter uma ideia, segundo a mesma pesquisa do IBPT, que teve a arrecadação do ano de 2008 como balizadora, a arrecadação de PIS e COFINS<sup>21</sup> sobre automóveis e veículos comerciais leves teve um crescimento somado de 11, 83 bilhões de reais, no período de 2009 a 2013<sup>22</sup>, ficando todo esse acréscimo de receita somente com a União, enquanto que as demais unidades federativas acumularam perdas, em especial, os Municípios.

Ressalte-se ainda que o governo federal, através dos Decretos nº 8.168 e nº 8.169 ambos de 23 de dezembro de 2013, manteve em parte a concessão da redução do IPI sobre automóveis e móveis para o ano de 2014, o que tem causado um impacto no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), segundo a CNM, de R\$ 2,65 bilhões com a redução do IPI e R\$ 282 milhões com a redução do IPI-Exportação.

Essa estratégia predatória que obtém o apoio da sociedade, em sacrifício dos recursos não da União, mas dos outros entes da federação, obriga os gestores locais a buscarem emendas parlamentares ou transferências voluntárias junto ao poder central, cuja

---

<sup>20</sup> Ver Tabela 1 em anexo.

<sup>21</sup> A PIS (Programa de Integração Social) e a COFINS (Contribuição para financiamento da Seguridade Social) são tributos federais não partilháveis, classificados como contribuições sociais e que incidem, preferencialmente, sobre o faturamento mensal das pessoas jurídicas de Direito Privado e das que lhe são equiparadas (Sabbag, 2014).

<sup>22</sup> Ver Tabela 2 em anexo.

liberação ocorre, geralmente, em troca de apoio político futuro, reavivando as danosas práticas da República Velha, descritas por Victor Nunes Leal (2012, p. 179). A saber:

A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política. O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores. A renúncia, ao menos temporária, de certas prerrogativas costuma ser o preço da ajuda, que nem sempre se inspira na consideração do interesse público sendo muitas vezes motivada pelas conveniências da militância política.

Nessa conjuntura, os Municípios, de forma a fazerem frente aos problemas e conseguirem o mínimo que seja à efetivação de investimentos, firmam convênios, principalmente com a União, que, seguindo uma agenda própria de execução política, repetidas vezes descumpra esses compromissos, deixando os entes locais em sérias dificuldades.

Isso ocorre porque, perante a agitação advinda da população com a notícia da assinatura de convênios, as prefeituras, em grande parte, iniciam as ações acordadas, por meio dos seus próprios recursos, contraindo até mesmo dívidas junto a fornecedores admitidos por meio de licitações.

Entretanto, a União tem utilizado pretensos empecilhos burocráticos para se furtar a exercer sua parte em tais acordos, prometendo empenhos<sup>23</sup>, através de instrumentos como convênios e contratos de repasse<sup>24</sup>, às localidades para obter prestígio político, sem, todavia, transferir os valores esperados. Há assim uma abundância de negociações que beneficiam o poder central, mas que depois não são cumpridas por falta de recursos reais. Tais práticas têm causado um esvaziamento de fornecedores nas licitações locais relativas a convênios firmados com o governo federal, em virtude de, por terem se tornado comuns, desacreditarem essa espécie de contrato com a Administração Pública.

Em análise a esse cenário, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou uma abrangente pesquisa de todos os Restos a Pagar<sup>25</sup> do orçamento da União vigentes no exercício de 2013 que têm como beneficiários os Municípios brasileiros. O levantamento examinou 61.130 empenhos, que consubstanciam um total de mais de 25

<sup>23</sup> Empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58 da Lei nº 4.320/64).

<sup>24</sup> Contrato de repasse é utilizado pela União para transferir recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados à execução de programas governamentais por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuam como mandatários da União para execução e fiscalização (FURTADO, 2013, p. 205).

<sup>25</sup> Restos a Pagar referem-se a despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada ano (art. 36 da Lei nº 4.320/64).

bilhões de reais de Restos a Pagar. Dessa soma, 2,7 bilhões de reais são restos a pagar processados<sup>26</sup> e 22,9 bilhões de reais são não processados<sup>27</sup>, sendo que, até o final de junho deste ano, foram pagos somente 16,2% desse monte, no qual então inclusas obras e aquisições de equipamentos que já foram realizadas e entregues, mas que ainda não foram adimplidas em razão da inércia da União<sup>28</sup>.

Nesse panorama, a referida pesquisa identificou que 9,4% dos investimentos em obras e aquisições inscritos em Restos a Pagar já estão concluídos, 42,5% tratam-se de ações já iniciadas e mais da metade, 54,7%, são ações já contratadas<sup>29</sup>.

Há, assim, um verdadeiro calote da União quanto a grande parte dos convênios firmados com os Municípios, que, enganados com o anúncio de recursos, acabam se endividando ainda mais ao iniciarem obras e aquisições sob a expectativa de satisfação dos acordos pelo governo federal. Sendo importante destacar que, apesar da arrecadação do poder central vir crescendo nos últimos anos, seus gastos demasiados, tornam necessário o implemento de ajustes fiscais. Tais ajustes promovem, preferencialmente, cortes nos investimentos estatais, em detrimento do legalmente acordado com as unidades federadas.

Inferese, pois, que o Município, embora tenha sido alçado ao *status* de ente federativo pela Constituição Federal de 1988, mesma classificação da União e dos Estados, recebe tratamento subalterno do poder central, que, deliberadamente, mina a sua autonomia financeira e descumpre pactos firmados, sem que ocorra nenhuma espécie de compensação, em um manifesto resquício do autoritarismo histórico ainda reinante.

#### 4.2.2 Estados

O Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), de acordo com o art. 155, II, da Constituição Federal, é de competência dos Estados e do Distrito Federal, sendo considerado o tributo de maior arrecadação do Brasil. Devido a sua importância, o texto constitucional, em seu art. 158, IV, determinou que 25% das receitas provenientes da cobrança desse imposto pertencessem aos Municípios e 75% incumbissem aos Estados.

<sup>26</sup> Restos a Pagar processados são aqueles referentes a empenhos relativos a despesas já executadas (liquidadas) e, portanto prontos para pagamento, ou seja, o direito do credor já foi verificado, conforme disposições contidas em lei (FURTADO, 2013, p. 228).

<sup>27</sup> Restos a Pagar não processados dizem respeito a empenhos de despesas ainda pendentes de execução, não existindo, portanto, o direito líquido, certo e exigível do credor (FURTADO, 2013, p. 228).

<sup>28</sup> Ver Tabela 3 em anexo.

<sup>29</sup> Ver Tabela 4 em anexo.

Essa divisão ocorre através do repasse pelo poder regional da cota-parte de 25% por valor agregado dos valores oriundos dos Municípios em que sucederam as circulações de mercadorias, levando-se em consideração critérios definidos por cada Estado como: a) área municipal; b) número de propriedades rurais; c) produção agropecuária; d) evasão escolar; e) mortalidade infantil; f) gestão tributária e g) consórcio de saúde (ROCHA, 2013).

No entanto, como forma de incrementar seu crescimento econômico, os Estados têm promovido incentivos fiscais, como a redução de alíquotas ou mesmo a isenção de ICMS, para atrair a instalação de empresas e indústrias no seu território, havendo uma verdadeira “guerra fiscal” entre os entes estaduais que competem por esses investimentos.

Ocorre que, tal medida, apesar de trazer benefícios aos Estados, acaba tendo outro efeito, maléfico aos Municípios, consistente na perda de sua porcentagem na arrecadação do ICMS.

Destaque-se ainda que esses benefícios fiscais são implementados unilateralmente pelos poderes regionais, sem a participação dos entes locais, embora influam profundamente nas finanças municipais, uma vez que reduzem as transferências advindas desse imposto.

Tal política, fere, assim, a própria estrutura federativa, fixada nos arts. 1º e 18 da CF, e elencada como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, da *Lex Mater*, em razão do nível de importância dessa forma estatal à organização do Brasil.

Isso porque, os Municípios têm direito à cota-parte do ICMS que os Estados, por decisão própria, abriam mão de arrecadar em virtude da concessão de incentivos fiscais não aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).<sup>30</sup> Todavia, os Estados não compensam os Municípios, repassando somente os valores correspondentes aos 25% do ICMS realmente arrecadado.

Ora, mesmo sendo entes federativos, desde o início da vigência da Carta de Outubro, a maioria dos Municípios não conseguem se manter com suas receitas próprias, precisando dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), das transferências voluntárias e do rateio das receitas dos Estados, para tentar cumprir seus encargos cada vez mais crescentes.

Nesse cenário, como guardião da Constituição e órgão julgador dos conflitos federativos, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que os Estados

---

<sup>30</sup> Os Estados e o Distrito Federal, querendo conceder benefícios fiscais de ICMS, devem, previamente, firmar entre si *convênios*, celebrados e aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) – órgão com representantes de cada Estado e do Distrito Federal (dos Municípios, não), indicados pelo respectivo Chefe do Executivo, e um representante do Governo Federal – conforme o art. 150, § 6º, parte final, CF c/c art. 1º, parágrafo único, I a V, da LC n. 24/75 (SABBAG, 2014, p. 627).

não podem intervir nos recursos provenientes da arrecadação do ICMS que deveriam ser repassados aos Municípios sem a concessão dos benefícios fiscais, como se pode inferir do seguinte aresto<sup>31</sup>:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO.

I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta/: Magna pertence de pleno direito aos Municípios.

II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.

III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.

IV - Recurso extraordinário desprovido.

(RE 572.762/SC. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Jul.: 18.06.2008. Pub.: DJe 05.09.2008). (BRASIL, 2008).

Com essas considerações, percebe-se que os Municípios, como membros da Federação, têm a capacidade de autodeterminação prevista na Constituição Federal de 1988, no entanto a efetivação dessa prerrogativa depende da real disponibilidade de recursos suficientes à consecução dos objetivos locais. Portanto, interferências nas arrecadações de tributos passíveis de transferência pela União e pelos Estados constituem verdadeiro ultraje, não só, à autonomia financeira municipal, mas também à autonomia política, administrativa e legislativa dos Municípios. Isso porque, reduzir os já poucos recursos municipais transforma os entes locais em apenas executores de políticas federais e estaduais, desvirtuando o pacto federativo.

### 4.3 Desequilíbrio Federativo

O desequilíbrio no federalismo brasileiro, por tudo o que já foi comentado, é plenamente manifesto. Por um lado, a União detém a maior parte das receitas tributárias, em segundo os Estados, e aos 5.570 Municípios, que formam a base do país, resta apenas um ínfimo valor que não é capaz de fazer frente aos inúmeros encargos a que estas unidades estão vinculadas.

<sup>31</sup> Nesse sentido: RE 770641 AgR / GO; RE 726333 AgR / PB; AI 654845 ED / SC; RE 535135 AgR / SC; RE 478753 AgR / SC; STA 451 AgR / PE; RE 548018 AgR / SC; SS 2336 AgR / SC; RE 509259 ED / SC; RE 531566 AgR / SC; RE 477811 AgR / SC; RE 477854 ED / SC; RE 504626 AgR / SC; RE 499613 AgR / SC; RE 565201 AgR / SC; RE 572762 / SC; ADI 128 MC / AL.

Essa situação, contudo, é rotineiramente mascarada, perante a população, com o anúncio de “benesses”, consubstanciadas em transferências voluntárias e emendas parlamentares, com as quais a União e, em menor medida, os Estados, “ajudariam” os Municípios na execução de políticas públicas previamente traçadas em âmbito nacional e regional.

Longe de verdadeiramente auxiliarem as localidades, entretanto, tal política de acordos apenas agrava o problema posto da falta de real autonomia municipal, em razão de ferir, além da autonomia financeira, a própria capacidade dos Municípios de se autodeterminarem e gozarem de sua autonomia política, desnaturando, por conseguinte, a igualdade federativa fixada na Ordem constitucional.

Nessa conjuntura, além de contarem com reduzidas receitas, os entes locais têm ainda que lidar com a instabilidade de suas finanças. Isso porque, como visto, em virtude de decisões unilaterais dos Estados e da União, o orçamento municipal sofre interferência das políticas de desonerações fiscais e de contingenciamento de despesas, as quais são empreendidas sem o devido respeito às cotas que, por direito, são dos Municípios.

Destaque-se, ademais, que os gestores municipais – e, nesse aspecto, igualmente os gestores estaduais –, apesar das aludidas incertezas quanto às receitas das quais efetivamente disporão no exercício seguinte, são também limitados pela obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sob pena de responderem por crime de responsabilidade quanto ao seu descumprimento.

O mesmo, todavia, não vale para a União, que através da aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 36/2014, se desobrigou de seguir à risca a LDO, através de uma manobra fiscal que a libera de cumprir a meta de superávit primário. Resultado este alcançado depois da publicação, em edição extra do Diário Oficial da União, o Decreto n.º 8.637, de 28 de novembro de 2014, no qual o governo federal atrelava a liberação de 444 milhões em emendas parlamentares ao êxito do projeto na votação. Demonstrando, dessa maneira, sua influência no Legislativo, não usufruída pelos demais entes federados.

Nesse ponto, urge frisar que a falta de representatividade e participação política dos Municípios nas decisões nacionais que os alcançam diretamente, constitui-se também em um fator de perda da autonomia e da condição de ente federativo.

Alijados, dessa forma, do centro deliberativo, as unidades locais tiveram como alternativa, por exemplo, a criação, em 1980, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), para que tivessem o mínimo de representação junto a órgãos públicos e privados nas reivindicações socioeconômicas, como também acompanhassem as ações de seu interesse nos

Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A partir desse movimento, surgiu ainda a Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, mais conhecida como Marcha dos Prefeitos, mobilização democrática, realizada anualmente desde 1998, e que transformou-se em um dos maiores eventos políticos do Brasil.

Em razão da pressão de tais organizações e do *lobby* estadual, o Congresso aprovou, em meados de 2013, a Lei Complementar n.º 143 que, além de trazer novos critérios de rateio aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), possuía dispositivo que anulava os efeitos de eventuais desonerações de impostos da cota de Estados e Municípios, concentrando na parte da receita que permanecesse com a União toda a perda proveniente das desonerações tributárias concedidas pelo Governo Federal em relação a esses impostos. Entretanto, em novo impulso autoritário, o aludido dispositivo, art. 5 da LC/2013, foi vetado pela Presidência da República, pelo que tudo indica que os efeitos danosos à economia regional e local, causados pela concessão de incentivos fiscais, sobretudo quanto a tributos partilháveis como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), vão continuar.

De forma diversa, como paliativo à precária situação financeira dos Estados e dos Municípios, o poder central sancionou em novembro deste ano a Lei Complementar 99/2013 que permite a renegociação das dívidas que as demais unidades federadas possuem com a União, reclamação antiga de governadores e prefeitos, dada a onerosidade que tais débitos causam nos orçamentos que comandam. Pelos novos parâmetros a serem implementados, troca-se o indexador dessas dívidas, o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), além de se reduzir os juros, dos atuais 6% a 9% ao ano, para 4% ao ano, sendo que, quando a fórmula IPCA mais 4% ao ano for maior que a variação acumulada da taxa Selic, a própria taxa básica de juros será o indexador.

Outra vitória, mesmo que parcial<sup>32</sup>, dos interesses municipais, foi a já aludida aprovação da Emenda Constitucional 84, de 02 de dezembro de 2014, que aumentou em 1% os repasses das arrecadações do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Essas medidas, porém, representam apenas um afago aos ânimos exaltados dos gestores municipais, com a ingerência da União em suas finanças, e embora signifiquem um alívio nas contas locais, seus efeitos são limitados frente à enorme disparidade existente entre as receitas e os encargos aos quais estão submetidos os Municípios.

---

<sup>32</sup> A reivindicação inicial dos prefeitos, por meio da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), era a aprovação de um aumento de 2% nos repasses federais ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O certo é que o arranjo federativo vigente é extremamente conveniente ao governo federal, por possibilitar que os entes locais permaneçam eternamente dependentes dos seus recursos de forma individual e em consonância com interesses políticos.

Nessa senda, para Sérgio Eidt e Jandir De Lima (2007, p. 268):

É claramente perceptível a necessidade de um “pacto federativo”, definindo as atribuições e as fontes de receitas ou de custeio para cada ente federado, ser implementado para resolver as causas de dependência dos municípios em relação aos Estados e à União. Esse é, portanto, o “imbróglio” que deverá ser atacado no intuito de resolver os problemas locais e regionais, ou seja, é imprescindível convencer os gestores das esferas superiores a liberar uma parcela maior dos recursos aos municípios brasileiros, local onde mora e vive o cidadão, principalmente para atender as demandas das estratégias de desenvolvimento territorial.

As emendas parlamentares, ou transferências voluntárias, não podem mais ser utilizadas como moeda de troca na hora de votações importantes no Congresso Nacional, devendo ser extintas e transformadas em repasses constitucionais, evitando assim ainda, a corrida dos gestores municipais ao poder central (Brasília) para buscar vantagens individuais e isoladas em troca de apoios futuros.

No mesmo caminho, Celso Vedana (2001, p. 115):

A adoção do sistema federativo no Brasil, primado pelo Princípio Republicano e de Estado Democrático de Direito, deveria implicar em um minucioso estudo sobre a forma de organização do Estado, com uma clara definição de competências tributárias, em se tratando de efetiva arrecadação de receitas financeiras, [...] na regulamentação das competências político-administrativas e na objetiva distribuição dos encargos administrativos para cada esfera de poder.

Esta análise ainda não foi realizada, pois ao longo dos anos houve efetivamente, uma forte concentração de poder na União, quer seja na formulação das políticas públicas, no fomento ao desenvolvimento de programas e ações, e na distribuição de receitas tributárias, tendo como instrumento a delegação para instituir normas gerais e complementares.

Percebe-se, destarte, que a utilização de artifícios como desonerações fiscais e o descumprimento de acordos pela União e, em certa parte, pelos Estados, constituem uma visível afronta à autonomia municipal, fazendo com que os Municípios vivam de “pires na mão” (ZIULKOSKI, 2013) à procura de recursos e cedam, com isso, seu poder decisório. Tal conjuntura demonstra uma concreta deformação do federalismo pactuado na Constituição Federal de 1988, sendo imprescindível uma reforma na distribuição atual de receitas, de forma a enfrentar essa situação.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com fulcro nas considerações feitas no presente trabalho, pode-se concluir que os Municípios sempre tiveram importância na organização estatal brasileira, em razão de sua maior proximidade com os cidadãos. Entretanto, historicamente foram tolhidos em sua autonomia para atender interesses políticos regionais e, principalmente, federais.

Esse autoritarismo velado teve como revés o aumento da discricionariedade da União sobre os tributos partilhados, demonstrando toda a influência do governo federal sobre as finanças dos poderes locais, e desequilibrando, assim, o acordo tácito entre os entes de falsa autonomia, vez que os recursos esperados passaram a não mais chegar.

Nesse impulso centralizador, os Municípios foram utilizados como artifícios no jogo federativo, gozando, inicialmente, das benesses que a condição de entes federados, fixada na Constituição Federal de 1988, lhes permitiu, mas sofrendo depois com o ônus que o crescente número de atribuições os ocasionou, sem que, contudo, pudessem dispor de uma contrapartida adequada de receitas.

Percebe-se, desse modo, que no arranjo federativo atual, os entes locais vêm perdendo cada vez mais suas prerrogativas constitucionais de membros federados, em razão de uma crescente centralização de recursos e, por consequência, de poder, especialmente, na União.

Diante desse quadro, muitos críticos do municipalismo poderiam afirmar que a elevação dos Municípios ao patamar de ente federativo pela Carta de Outubro foi um erro e que a reconcentração de poderes no governo federal seria a resposta adequada ao problema criado. Nada mais distante da realidade. Se, de fato, a promoção das unidades locais tivesse que ser revertida, isso não deveria ocorrer somente quanto às receitas e privilégios, mas também quanto às incontáveis atribuições imputadas aos Municípios e que os têm sufocado.

Ora, desde a fundação do Brasil, as localidades têm exercido um papel fundamental na consolidação do Estado, não podendo ser empregado aqui um modelo puramente importado que não condiga com a realidade nacional. Isso porque, afastada dos grandes centros de poder, a sociedade pátria se formou atrelada às governanças locais que, até os dias atuais, são as primeiras a responder às necessidades básicas dos cidadãos.

É claro, porém, que a criação de Municípios sem a mínima perspectiva de viabilidade deve ser evitada, e que a já alta proliferação das cidades enfraquece o próprio movimento municipal, por significar uma divisão maior dos recursos, com o sucessivo aumento da dependência financeira das transferências constitucionais e voluntárias.

No entanto, excluir disfarçadamente os entes locais do pacto federativo é ainda mais maléfico à federação e à população, pois isso significaria a construção de uma barreira entre o povo e o todo poderoso Estado para o qual aquele transferiu sua soberania em troca da salvaguarda de direitos. Porquanto, o acesso à consecução das políticas públicas é facilitado com a descentralização e em um país de contextos tão diametralmente opostos como o Brasil, não há como se pretender uniformizar a gestão, sem atender às necessidades particulares de cada localidade, objetivo que somente pode ser alcançado por meio do estabelecimento de um ente forte dotado de autonomia: o Município.

Logo, é imprescindível que o pacto federativo seja urgentemente revisto, de forma que as receitas tributárias sejam distribuídas de modo mais equânime, e os principais encargos que sobrecarregam os Municípios, como saúde e educação, sejam mais bem partilhados com os Estados, e, especialmente, com a União, em um verdadeiro federalismo cooperativo.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Oseias. **Os Municípios no Federalismo Brasileiro**: algo mais complexo que uma relação pendular. 120 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BADÍA, Juan Ferrando. **El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional**. Tecnos, 1978. ISBN 84-309-0754-8, Espanha, 1978.

BEÇAK, Rubens. **Estado de Direito, Formas de Estado e Constituição**. In: Revista Em tempo. v. 10. Marília, São Paulo, p. 85-98, 2011.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 572.762/SC. Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 05.09.2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28icms+reparti%E7%E3o+de+rendas+tribut%E1rias+prodec%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/kkf7kaa>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Estudos Técnicos CNM**. Brasília: CNM, 2014.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

EIDT, Sérgio Luís; DE LIMA, Jandir Ferrera. Descentralização Tributária no Brasil: um pacto federativo para os Municípios, Estados e a União Federal. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 12, nº 2, p. 257-270, mai./ago, 2007.

FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Texto para Discussão nº 706. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Brasília, 2000.

IBPT, Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação –. **Desoneração do IPI para automóveis e veículos leves**. Janeiro de 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito: introdução à problemática científica do direito**. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 4. ed. rev. São Paulo: RT, 2006.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução Maria Júlia Goldwasser. 3 ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MARTINS, Francisco Jório Bezerra. O Pacto Federativo Brasileiro e a Polemica da Inclusão do Município Enquanto Ente Político. In: **Periódico Científico e Cultural da Faculdade 7 de Setembro**. v. 03. n. 01. Fortaleza, Ceará, 2005. p. 103-132.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e Descentralização Territorial em Perspectiva Comparada: os sistemas do Brasil e da Espanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012.

ROCHA, Wesley. Os Incentivos Fiscais Estaduais e a Cota Parte dos Municípios no ICMS. In: **O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios**. Brasília: CNM, 2013.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia Federativa: delimitação do direito constitucional brasileiro**. 321 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, USP, São Paulo, 2012.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa Visão Tridimensional do Direito**. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Angela M. S. Penalva. **Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

SENADO. **Veto às Regras de Criação de Novos Municípios Divide Deputados e Senadores**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/08/27/veto-as-regras-para-criacao-de-municipios-divide-deputados-e-senadores>>. Acesso em 24 de novembro de 2014.

SENISE, Irineia Maria Braz. **Formação de Estados Federados**. 161 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, USP, São Paulo, 2011.

SOUZA, Moacyr Benedicto de. Do Estado Unitário ao Estado Regional. **Revista Inf. Legisl.** Brasília a. 22 n. 85 jan/mar, 1985.

VEDANA, Celso. **Federalismo:** autonomia tributária formal dos Municípios. 157 f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

ZIULKOSKI, Paulo. O Desequilíbrio Federativo e a Crise nos Municípios. In: **O** **desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios.** Brasília: CNM, 2013.

**ANEXOS**

**ANEXO A – Tabela 1: Desoneração do IPI para automóveis e veículos leves**

ANO	PERDA DE IPI EM RELAÇÃO AO ANO DE 2008
2008	
2009	-4.321.156.785
2010	-222.894.745
2011	1.450.177.154
2012	-921.132.743
2013	-2.121.457.752
<b>TOTAL</b>	<b>-6.136.464.871</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). Janeiro de 2014.

**ANEXO B - Tabela 2: Crescimento da arrecada de PIS e COFINS sobre automóveis e veículos comerciais leves**

ANO	CRESCIMENTO ARRECADADAÇÃO PIS E COFINS
2008	
2009	856.213.453
2010	1.631.716.566
2011	2.214.774.253
2012	3.210.247.736
2013	3.921.062.978
<b>TOTAL</b>	<b>11.834.014.987</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). Janeiro de 2014.



**ANEXO C - Tabela 3: Restos a Pagar inscritos vigentes em 2013 com favorecimento aos Municípios**

<b>Ano de emissão do empenho</b>	<b>RP Proc Inscrito</b>	<b>RP Não-Proc Inscrito</b>	<b>RP Não-Proc Insc. outros exercícios</b>	<b>RP Inscrito</b>
2002	196.830	-	-	196.830
2003	14.209.113	-	-	14.209.113
2004	33.006.816	-	-	33.006.816
2005	45.008.969	-	-	45.008.969
2006	100.069.071	-	373.170	100.442.241
2007	437.558.560	-	184.546.317	622.104.877
2008	442.840.529	-	591.442.997	1.034.283.527
2009	645.687.243	-	1.791.498.331	2.437.185.574
2010	771.458.235	-	1.993.317.133	2.764.775.368
2011	101.865.956	-	5.845.386.813	5.947.252.769
2012	90.545.785	12.480.704.796	-	12.571.250.581
<b>Total</b>	<b>2.682.447.108</b>	<b>12.480.704.796</b>	<b>10.406.564.760</b>	<b>25.569.716.664</b>

Estudos Técnicos CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2014.

**ANEXO D - Tabela 4: Investimentos em obras e aquisições inscritas em Restos a Pagar**

Etapas				RAP inscrito	%
Obra e Aquisição	Contratada 54,7%	Iniciada 42%	Concluída	220.258.959	9,4%
			Não concluída	764.996.030	32,6%
		Não iniciada		297.239.825	12,7%
	Não contratada			1.063.752.580	45,3%
	Total			2.346.247.395	100,0%

Estudos Técnicos CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2014.

Santos, Danielle Almeida dos

Os municípios no Pacto Federativo brasileiro/ Danielle Almeida dos Santos. – São Luís, 2014.

57 f.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2014.

1. Federalismo 2. Pacto Federativo brasileiro 3. Autonomia - municípios  
4. Desonerações Fiscais I. Título

CDU 342.24:352