

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E  
DOUTORADO ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E  
POLÍTICAS PÚBLICAS LINHA DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
INCLUSÃO SOCIAL**

Juliano Fernandes Vargas

**AS COMPETÊNCIAS COMUNS CONSTITUCIONAIS E SUA NECESSÁRIA  
CONSONÂNCIA COM A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS PARA  
FINS DE TORNAR POSSÍVEL A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS**

Santa Cruz do Sul

2014

Juliano Fernandes Vargas

**AS COMPETÊNCIAS COMUNS CONSTITUCIONAIS E SUA NECESSÁRIA  
CONSONÂNCIA COM A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS PARA  
FINS DE TORNAR POSSÍVEL A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Thamir Rodrigues

Santa Cruz do Sul

2014

Juliano Fernandes Vargas

**AS COMPETÊNCIAS COMUNS CONSTITUCIONAIS E SUA NECESSÁRIA  
CONSONÂNCIA COM A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS PARA  
FINS DE TORNAR POSSÍVEL A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

*Dr. Hugo Thamir Rodrigues*  
Professor Orientador – UNISC

*Dr.*  
Professor examinador – UNISC

*Dr.*  
Professor examinador –

Santa Cruz do Sul  
2014

## RESUMO

A partir da análise da repartição das receitas tributárias procura-se chegar à indagação de que sendo o município o ente federado mais adequado para a implementação de políticas públicas e, sendo seus tributos típicos insuficientes para tal, uma ampliação da repartição tributária para os municípios e a consequente descentralização das políticas públicas não as tornariam mais efetivas possibilitando, assim a concretização da competência constitucional comum ou apenas ampliaria as desigualdades regionais? Nessa seara, acredita-se que a ampliação da participação dos municípios na repartição das receitas tributárias permitiria uma maior efetividade nas políticas públicas locais e por essa razão o objetivo principal é o de compreender os mecanismos de repartição das receitas tributária entre os entes federados e a participação dos municípios nessa divisão como forma de efetivar as políticas públicas do rol das competências constitucionais comuns da Constituição Federal de 1988 pesquisando os aspectos históricos dos mecanismos de arrecadação e repartição das receitas tributárias, analisando as normativas nacionais em vigor no âmbito da repartição das receitas tributárias e da competência constitucional comum, defendendo a capacidade dos municípios como indutores de políticas públicas, estabelecendo as políticas em que a centralização é necessária e efetiva, (diferenciando daqueles em que a regionalização é a melhor escolha) e destacando a implementação das políticas públicas municipais na concretização das competências constitucionais comuns. Para o desenvolvimento da pesquisa foi realizada ampla pesquisa bibliográfica, utilizando-se de documentação indireta, por meio de textos legais, doutrinários, periódicos e revistas especializadas sobre a temática em questão. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, pois com base na leitura dos estudos existentes e normativas legais identificou-se o atual sistema de repartição de receitas tributárias de acordo com realidade proposta pela Carta Política de 1988, no que tange à efetivação da competência constitucional comum, mais precisamente na efetivação de políticas públicas, tomando por referencial a realidade social local. Por fim, utilizaram-se os métodos de procedimento histórico e comparativo sendo utilizados com o objetivo de demonstrar a evolução do instituto da repartição das receitas tributárias no âmbito das constituições brasileiras por considerar necessário aprofundar e verificar as contribuições e influências construídas ao longo dos anos no contexto que envolve o tema em tela, assim como, realizar uma investigação histórica nas legislações e marcos teóricos sobre a repartição de receitas tributárias brasileiras, a fim de compreender a atual realidade na efetivação de políticas públicas no país, bem como as limitações porque passam os municípios para concretizar o comando constitucional no âmbito de sua competência constitucional comum. O trabalho foi dividido em três capítulos abordando no primeiro deles o surgimento do Estado Federalista no Brasil desde o período imperial e, ao passar por todos os textos constitucionais do país, procurou mostrar o surgimento dos entes federados, a interrelação entre eles e a divisão de competências de cada um. No segundo capítulo o objetivo foi o de detalhar o atual modelo de repartições de competências instituído pela Carta Magna de 1988 com ênfase para as competências constitucionais comuns apresentadas no artigo 23 do Diploma. Ao mesmo tempo, buscou evidenciar o papel do ente federado municipal na concretização das competências comuns trazendo, para isso, exemplos concretos em áreas como saúde, educação, cultura e meio ambiente utilizados para defender o empoderamento do Município e a importância do Poder Local na

concretização de políticas públicas de caráter comum a todas as esferas de poder. Por fim, no terceiro capítulo a ideia foi a de defender a descentralização dos recursos fiscais na direção dos municípios mostrando que a atual Carta Magna transferiu extensa gama de responsabilidades ao poder público local (como as próprias competências comuns do artigo 23 de responsabilidade de todos os entes federados) tornando indispensável a contrapartida proporcional de recursos. Nesse contexto, compreende que a Constituição Federal também tenha se empenhado no incremento de repasses e receitas fiscais para os municípios, porém demonstra o esvaziamento desse modelo mediante novo fluxo centralizador de receitas principalmente após a década de 1990. Os resultados pretendidos foram os de, primeiramente, estabelecer a paulatina inserção da figura municipal nos textos constitucionais na medida em que as cidades nasciam, cresciam e diversificavam suas demandas. Em segundo lugar, pela comparação entre o número de atribuições do ente federal local, dentre as quais o seu preponderante papel na efetivação das políticas públicas decorrentes das competências comuns constitucionais, e o atual sistema fiscal que gradualmente intensifica a concentração de recursos na caixa da União, tem como resultado a falta de eficiência e boa prestação daquele ente federado que é o mais próximo e adequado para a efetivação de políticas públicas locais, no caso, o município.

**Palavras-chave:** Competências constitucionais comuns. Município. Poder Local. Políticas Públicas. Receitas Tributárias.

## RESUMEN

Del análisis de la asignación de los ingresos fiscales que pretende llegar a la cuestión de que el municipio es la entidad federativa más adecuado para la aplicación de las políticas públicas y, con su típica insuficiente para este tipo de impuestos, una extensión de la distribución del impuesto a los municipios y consecuente descentralización de las políticas públicas no se conviertan en más eficaz permitiendo así al logro de la autoridad constitucional común o simplemente ampliar las desigualdades regionales? Dado el hecho de que el artículo 23 de la Constitución de 1988 establece para los casos en los que la Unión, de los estados y municipios tienen competencia para conocer de las políticas comunes y desplegar las más variadas, como las de la salud pública y la protección del medio ambiente, y que los ayuntamientos aunque las entidades federales más cerca de la realidad social en la que vive su población no se puede ejecutar con eficacia las políticas públicas locales, parece necesario pensar en alternativas. En esta zona, se cree que el aumento de la participación de los municipios en la distribución de ingresos fiscales permiten una mayor eficacia en las políticas públicas locales y, por tanto, el principal objetivo es entender los mecanismos para la asignación de los ingresos fiscales entre las agencias federales y la participación municipios en esta división, como una forma de hacer cumplir las políticas públicas de la lista de los poderes constitucionales de la Constitución Federal de 1988 que investigan aspectos históricos de los mecanismos de recaudación y distribución de los ingresos fiscales, el análisis de las leyes nacionales vigentes en la división de los ingresos fiscales y la autoridad constitucional común, la defensa de la capacidad de los municipios para inducir políticas públicas, el establecimiento de políticas que la centralización es necesaria y eficaz, (diferenciando aquellos que la regionalización es la mejor opción), y destacando la aplicación de la política municipal en el logro de los poderes constitucionales comunes. Se llevó a cabo para desarrollar la investigación de la búsqueda extensa literatura utilizando la documentación indirecta, a través de revistas jurídicas, doctrinales, y especializados en la materia en los textos revisados de interrogación. El método utilizado fue el enfoque deductivo, ya que en base a la lectura de los estudios jurídicos y normativos existentes identificadas el actual sistema de asignación de los ingresos fiscales de acuerdo a la realidad propuesta por la Carta Política de 1988 sobre la ejecución de los poderes constitucionales común, más precisamente en la ejecución de las políticas públicas, tomando como referencia la realidad social local. Por último, hemos utilizado los métodos de procedimiento histórica y comparativa se utilice con el fin de demostrar la evolución de la Oficina de la distribución de los ingresos fiscales en virtud de la Constitución brasileña, considerando necesario profundizar y verificar las contribuciones e influencias construidas a lo largo de los años en contexto que rodea el tema de que se trate, así como llevar a cabo investigaciones en unas históricas y teóricas leyes marcos con respecto a la división de los ingresos fiscales de Brasil con el fin de entender la realidad actual en la ejecución de políticas públicas en el país, así como las limitaciones debido a que pasan la municipios para implementar el mandato constitucional en virtud de su autoridad constitucional común. El trabajo se divide en tres capítulos que abordan en su primera aparición del Estado federalista en Brasil desde la época imperial, y para pasar por todas las constituciones del país, trató de mostrar el surgimiento de entidades federativas, la interrelación entre ellos

y la división de poderes cada uno. En el segundo capítulo se trataba de detalles del modelo actual de sub-divisiones de poderes establecidos por la Constitución de 1988 , con énfasis en los poderes constitucionales comunes señaladas en el artículo 23 de la Diplomatura . Al mismo tiempo , querido destacar el papel de la entidad federada municipal en la consecución de las competencias comunes que traen a este , ejemplos específicos en áreas como la salud , la educación, la cultura y el entorno utilizado para defender la autonomía de la Ciudad y la importancia de la Administración Local en el logro de políticas públicas de carácter común a todas las esferas del poder . Por último , en el tercer capítulo , la idea era promover la descentralización de los recursos fiscales hacia los municipios que muestran que la actual Constitución transfiere amplia gama de responsabilidades a los gobiernos locales (como las habilidades muy comunes en el artículo 23 de la responsabilidad de todos federada ) encantaba hacer indispensable la contribución proporcional de los recursos. En este contexto, entiende que la Constitución Federal también ha participado en el préstamo y aumentar los ingresos fiscales a los municipios, pero muestra el vaciado de este modelo mediante la centralización de nueva fuente de ingresos , especialmente después de la década de 1990 . Los resultados deseados fueron los primeros en establecer la inserción gradual de la figura municipal en los textos constitucionales en que nacieron las ciudades , crecieron y se diversificaron sus demandas. En segundo lugar, mediante la comparación del número de asignaciones de la local federal , entre los que su papel de liderazgo en la eficacia de las políticas públicas derivadas de los poderes constitucionales comunes , y el sistema fiscal actual que se intensifica gradualmente la concentración de los recursos en la caja de la Unión , da como resultado la falta de eficiencia y buen desempeño de esa entidad federada que es el más cercano y adecuado para la realización de las políticas públicas locales , en el caso del municipio.

**Palabras clave:** poderes constitucionales comunes. Condado . Gobierno Local. Políticas Públicas . Ingresos Tributarios .

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 A evolução das Constituições brasileiras e das competências constitucionais dos seus entes federados: breve evolução histórica.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 O Federalismo e as competências constitucionais na Carta Magna de 1988.....</b>	<b>26</b>
<b>3 O PODER LOCAL MUNICIPAL COMO VETOR DA REAL EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 Poder Local e o princípio da subsidiariedade: o município como ente mais próximo da realidade de seus cidadãos.....</b>	<b>42</b>
<b>3.2 Políticas públicas decorrentes das competências constitucionais comuns.....</b>	<b>56</b>
<b>4 A AMPLIAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>69</b>
<b>4.1 A evolução dos municípios e da repartição de receitas tributárias no Brasil.....</b>	<b>69</b>
<b>4.2 O atual modelo de repartição tributária: a repartição de receitas tributárias como instrumento de concretização das competências constitucionais comuns.....</b>	<b>87</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>111</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Inobstante o Brasil tenha sido colonizado pelos portugueses lá no século XVI, permaneceu com sua estrutura política e administrativa basicamente nos moldes coloniais até a vinda da família Real Portuguesa no ano de 1808 quando, fugidos das tropas napoleônicas que ameaçavam invadir Portugal, a Corte lusitana instala-se em território brasileiro. Até então a colônia representava plataforma de exploração donde se retiravam produtos como: pau-brasil, algodão e principalmente metais preciosos, além da garantia de altos tributos instituídos pela metrópole portuguesa como o *quinto* e a *derrama*.

A maior parte dos impostos tinha por base a legislação de Portugal o que se seguiu mesmo depois da promulgação da Constituição de 1824, a Constituição do Império e primeira Carta Política brasileira que, por sua vez, foi substituída pela Carta Magna de 1891 a primeira Constituição da República. Assim, dentro da importância de um resgate histórico, no primeiro capítulo o propósito foi o de analisar a estrutura dos textos constitucionais brasileiros (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967), até o advento da Constituição Federal de 1988, identificando a evolução do Brasil basicamente sob o ponto de vista da organização política do país, bem como do advento dos entes federados e a divisão de poderes, recursos e competências entre os mesmos. Parte, portanto, da Carta de 1824 que dividia politicamente o território brasileiro em províncias, passando pelo surgimento da figura do município na Constituição de 1891, por modelos centralizadores especialmente durante os governos militares, até a Constituição de 1988 que consolida o federalismo cooperativo no país ao dar atribuições específicas a cada ente federado e, ao mesmo tempo, tratar dos casos onde a competência é comum como as inscritas no artigo 23 do referido Diploma Maior donde se pode notar a ramificação e organização dos territórios brasileiros.

Dentro das competências comuns, abordadas descritas no atual Texto Maior, e tratadas com mais detalhes no segundo capítulo do trabalho, estão inseridos temas de grande importância a todos os cidadãos como: a saúde, a educação, a habitação, a cultura, o meio ambiente e, talvez por isso mesmo de responsabilidade de todos os entes federados. Em sendo comuns, observa-se e

defende a municipalidade como o ente federado mais apropriado para a concretização dessas políticas em consonância com as demais esferas de poder por ser o ente mais próximo da realidade social de seus cidadãos e detentores do Poder Local. Intenta evidenciar, dentre as políticas públicas inseridas nas competências constitucionais comuns, a atuação preponderante da esfera municipal trazendo para isso inúmeros casos concretos onde é acentuada a participação do município em atenção ao princípio da subsidiariedade.

Em contrapartida, no terceiro e último capítulo o propósito foi o de demonstrar que embora a Carta Magna de 1988 tenha criado os mecanismos necessários ao empoderamento da municipalidade, não somente nos assuntos referentes às competências constitucionais comuns, e que efetivamente os municípios tenham passado a desfrutar de um grau diferenciado de autonomia como nenhum outro texto constitucional anterior permitira num verdadeiro processo de governança local decorrente da desconcentração de competências; na contramão desse processo a política de repartição das receitas fiscais, assentada numa nova onda de centralização de recursos nas mãos da União, vem restringindo a participação mais efetiva dos governos locais. Nessa seara, pretendeu esclarecer ser possível traçar novos rumos dentro dessa divisão orçamentária, sem é claro, deixar de lado também a responsabilidade dos municípios pela modificação desse cenário que deverá contar com esforços de todas as esferas de poder do Estado.

Vê-se que em nenhum outro diploma constitucional que antecedeu a Constituição Federal de 1988 houve tamanha divisão de competências entre a União, os Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios para a concretização de políticas públicas como, por exemplo, as decorrentes das competências constitucionais comuns. Do mesmo modo, talvez em detrimento dos estados, o poder público local tenha sido o maior beneficiado em termos de ampliação de participação na tomada de decisões e concretização de demandas. Atentos a esse aumento efetivo que ocorreria na participação do ente municipal, cujas conquistas foram em grande parte decorrência das pressões políticas dos gestores locais durante a Assembleia Nacional Constituinte, o legislador preocupou-se também em aumentar as receitas fiscais dos municípios.

Entretanto, com o passar dos anos, percebe-se um nítido movimento iniciado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e seguido por todos que o sucederam, de nova concentração de recursos nos caixas do governo central promovidos principalmente pelo aumento do número de contribuições sociais e seu ganho de importância quando analisados números gerais. Por não serem tributos partilhados, somados a outros elementos apresentados ao longo do trabalho, o problema central abordado liga-se ao descompasso entre a participação do poder público local, cujas atribuições foram acentuadamente ampliadas, e a redução ou não crescimento das receitas fiscais do poder público municipal que permitam a concretização dessas demandas sociais com qualidade e eficiência. Levanta, para tanto, a hipótese de questionar se a ampliação na repartição de recursos na direção dos municípios por meio de mecanismos como a compensação de perdas fiscais decorrentes de isenções concedidas pela União em tributos partilhados e, até mesmo, a possibilidade de partilha das contribuições sociais não serviriam de elementos de fortalecimento das ações do poder público local.

O trabalho justifica-se pela necessidade de estudar e compreender a implantação de políticas públicas no âmbito municipal. É importante constatar até que ponto as políticas decorrentes da competência constitucional comum necessitam de uma uniformidade no território nacional, e daí, justificando o encabeçamento por parte da União auxiliada pelos municípios, como ocorre com o Programa Bolsa Família cujo cadastramento dos beneficiários cabe à municipalidade. Por outro lado, quais são os espaços em que o município, por estar mais próximo da realidade social de sua população, conseguiria gerir com maior eficiência as políticas públicas devendo ser o agente principal na sua criação e aplicação. Diretamente relacionado com a capacidade de cada ente federado, em especial os municípios, na concretização das políticas públicas relacionadas na competência constitucional comum, está a arrecadação tributária. Seja ela decorrente de tributos municipais ou de repasses intergovernamentais, o certo é que são imprescindíveis para a concretização das competências comuns constitucionais.

Aqui entra a importância e a necessidade do estudo pormenorizado da repartição das receitas tributárias entre União, estados e municípios. Além disso, é de interesse jurídico discutir o tema, tendo em vista que a conformação atual não vem sendo eficaz no cumprimento dos seus propósitos enquanto políticas públicas. Ressalta-se a relevância da pesquisa tanto no âmbito da teoria quanto da prática jurídica ao compreender a implicação (mesmo que os tributos não sejam vinculados) da repartição das receitas tributárias como instrumento de viabilização das políticas públicas relativas às competências constitucionais comuns.

## **2. A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E O PAPEL DOS ENTES FEDERADOS**

### **2.1 A evolução das Constituições brasileiras e das competências constitucionais dos seus entes federados: breve evolução histórica**

Historicamente, no dia 07 de setembro do ano de 1822, mais precisamente às 16h30min, Dom Pedro I proclamou, às margens do Riacho do Ipiranga, a Independência do Brasil tornando a então colônia um país que nascia livre da Coroa Portuguesa ao menos politicamente (GOMES, 2010, p. 32). Logo a seguir, acompanhado da sua então guarda de honra rebatizada com o nome de “Dragões da Independência”, D. Pedro rumou para a cidade de São Paulo, distante cerca de cinco quilômetros, do ponto onde se encontrava sendo saudado na entrada da cidade pelos sinos das igrejas e pelos poucos moradores que transitavam pelas ruas de chão batido da São Paulo (GOMES, 2010, p. 39).

Esse acontecimento histórico, além de sua importância por ser o responsável pelo nascimento de uma nação, explica em muito o modelo de estrutura política e administrativa que acompanha o país desde sempre tendente a centralização de poder. Isto é, desde o período anterior à Proclamação da República, ocorrida em 1889, como nos anos que envolveram a chegada da família real portuguesa ao país no ano de 1808 fugidos das tropas napoleônicas, que se vislumbra a tomada de decisões políticas originadas de um poder central. Naquele período partiam, sobretudo, das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro que embora fossem as principais cidades do país não contavam com mais de sessenta mil habitantes cada uma delas.

Como destaca Nathalie de Paula Carvalho, quando o Brasil se torna independente em 1822 num formato de governo monárquico, adota um Estado Unitário que dois anos depois é consagrado na Constituição de 1824 outorgada por D. Pedro I. Essa Carta Política teve justamente o centralismo como sendo uma de suas fortes características impedindo a possibilidade de qualquer poder local ao mesmo tempo em que centralizou toda e qualquer autoridade na capital do império

(RODRIGUES, 2003, p. 76). A independência fez triunfar a monarquia passando o Brasil Imperial a conviver com um Estado unitário e centralizador em oposição à diversidade de elementos geográficos, étnicos e históricos que compunham (e compõem) o país, evidenciando um descompasso com a realidade brasileira (BOFF, 2005, p. 58). Na Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824, o país passou a viver sob um governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo, pois o poder central seria exercido pelo Imperador Dom Pedro I e transferido hereditariamente a seu filho e sucessor Dom Pedro II.

Ela também estabeleceu a divisão do território brasileiro em províncias o que representou um retrocesso sob o ponto de vista da autonomia dos municípios transformando as câmaras municipais em corporações administrativas, além de perderem o poder judicante e passarem a ser governados pelo presidente da província. Ocorre que até a promulgação da Constituição Imperial a estrutura política e administrativa da nação era regulada pelas Ordenações Afonsinas, Manoelinas e Filipinas utilizando, portanto, o modelo português no território brasileiro. Nesse modelo, os municípios tinham um presidente, três vereadores, juízes e juízes de fora eleitos juntamente com os vereadores, mas com o surgimento das Capitânicas Hereditárias viram minguar o poder municipal transferido para o Governo da Província (GARRIDO, 2013, p. 122).

Assim, o Estado formava-se basicamente pelas províncias cuja representação política era exercida pelos senadores e deputados provinciais com exercício vitalício. A centralização do poder político não ocorria somente pela supressão dos municípios nos moldes das Ordenações, mas pela concentração de atribuições nas mãos do Imperador. Claro que nesse contexto não configura bem um retrocesso, porque se está falando do período imperial brasileiro onde as atribuições de Chefe de Estado sempre estiveram, até então, nas mãos do governante consuetudinário. A Carta Política de 1824 apenas incorporou esse modelo, porque embora as atribuições políticas fossem compartilhadas com deputados, senadores e governos provinciais, na prática o exercício desse poder era totalmente centralizado na figura do Imperador que nomeava senadores, convocava Assembleia Geral, sancionava, aprovava e suspendia Decretos e

Resoluções, nomeava e demitia ministros, suspendia magistrados, perdoava e moderava penas impostas a réus e concedia anistias.

As oligarquias brasileiras pouco se preocuparam com a centralização de poder naquele momento, até mesmo pelo fato de que ela própria se encontrava majoritariamente nas áreas de concentração de poder. No entanto, sua principal bandeira era a defesa do federalismo cuja consagração se dá com a vitória do movimento republicano que culminou com a promulgação da Constituição de 1891 precedida da Proclamação da República de 1889 donde o Decreto nº 1 do Governo Provisório adotou como forma de governo a República Federativa dando origem aos Estados Unidos do Brasil. Essa nova estrutura então surgida é marcada pela existência de um Estado soberano com poderes para se autogovernar e ao mesmo tempo reconhece seus membros como componentes que com maior ou menor grau também participam da tomada de decisões. No caso do Estado Federado proveniente da Constituição da República de 1891, teve como característica o Estado unitário onde as províncias, embora autônomas, não gozavam de autonomia constitucional plena e desde então todas as constituições que se seguiram (1934, 1937, 1946, 1967, 1969) tiveram por base o federalismo de viés concentrador de poderes nas mãos da União.

Tais unidades possuíam somente competência para a legislação provincial limitadas ao que a constituição do Estado unitário determinava (SOUZA, 2010, p. 32). A primeira Constituição da República parece ter tido a preocupação principal de manter coesas as antigas províncias brasileiras sobre a bandeira de uma mesma nação tanto que no artigo 1º declara que a República Federativa formada no ano de 1889 se constituía da união indissolúvel e perpétua das antigas províncias passando a comporem os Estados Unidos do Brasil e cada uma das províncias passou à condição de estado.

Sem dúvida houve um aumento na estratificação dos setores de poder constitucionalmente instituídos diante da transformação das províncias em estados e o aparecimento de disposição expressa tratando dos municípios. Esses entes municipais aparecem timidamente ao fazer referência no artigo 68 da Constituição Federal de 1891 prevendo que os estados se organizariam de forma que ficasse

assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto dissesse respeito ao seu peculiar interesse. Pode parecer um avanço muito pequeno na autonomia de estados e municípios, mas na realidade houve significativa independência desses entes federados em relação ao governo central.

Primeiramente, pelo fato de os municípios passarem a figurar como entes federados, bem como pela União ter seu poder sobre os estados e municípios limitados pelo texto constitucional dispendo, por exemplo, no artigo 6º que ela não poderia intervir nos negócios específicos dos estados, excetuando hipóteses em que essa intervenção seria permitida como para manter a forma republicana federativa ou restabelecer a ordem e a tranquilidade nos estados mostrando com isso, mais uma vez a preocupação na manutenção da unidade do Estado Federado. Ao se falar em maior ou menor grau de independência de determinado ente federado é importante fazer essa análise também sob a ótica da arrecadação e distribuição das receitas tributárias, pois geralmente o aumento das competências e poder de estados e municípios diante da União vai ser acompanhada de um aumento ou redução da capacidade arrecadatória.

Na sequência, a Constituição da República de 1891, promulgada no governo do Marechal Deodoro da Fonseca, dá um passo importante ao defender em vários dispositivos a proteção à indissolubilidade da forma federativa de Estado deixando evidente sua preocupação em manter a unidade política e territorial do país. A maior parte dos artigos da primeira Constituição da república é dedicada à organização da estrutura dos poderes legislativo, executivo e judiciário no âmbito da União. Nela, por exemplo, é apresentada divisão legislativa bicameral, com capítulo específico para a Câmara de Deputados e outro para o Senado Federal; a organização do Poder Judiciário tratando dos juizes federais e membros do Supremo Tribunal Federal (há época, em número de quinze membros que à semelhança da atual Constituição também eram escolhidos dentre aqueles de notável saber jurídico e ilibada reputação nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado).

No tocante aos estados, essa Carta Política dedicou capítulo com cinco artigos (do artigo 63 ao artigo 67) fixando no primeiro deles que cada estado reger-



se-ia por sua própria Constituição respeitando os princípios constitucionais da União, embora não os tenha deixado bem claro quais eram. Facultou aos estados celebrarem entre si ajustes e convenções sem caráter político, bem como dispor de todo e qualquer poder ou direito, que não fosse negado por cláusula expressa nela contida. Já com relação aos municípios, dedica apenas um artigo declarando que os estados se organizariam de forma que ficasse assegurada a autonomia desses entes em tudo quanto dissesse respeito ao seu peculiar interesse. Fica bem claro que a Carta Política de 1891 parte de um modelo centralizador de poder e tenta descentraliza-lo na medida em que confere poderes aos demais entes federados, mesmo que de forma insipiente, uma vez que quase nada tratou dos municípios. Com relação a eles traz apenas princípios vagos e referências não muito precisas, como o dever de obediência dos estados aos princípios constitucionais, porém sem deixar claro quais seriam, mas que, sem dúvida, demonstraram certo grau de evolução no sentido da descentralização.

No caso das províncias, essas mantiveram a sua estrutura territorial e passaram a ser dotadas de autonomia, pois tinham a possibilidade de organizar suas próprias Constituições e eleger seus administradores, modelo esse que na atribuição de competências seguiu o norte-americano de caráter dualista, porém com uma importante diferença. Nos Estados Unidos partiu-se das treze colônias inglesas organizadas em Estados independentes entre si, mas em nome do fortalecimento estabeleceram pacto de união sob a forma de Confederação (onde cada Estado poderia se retirar) e após dez anos transformado em Federação num formato centrífugo partindo do descentralizado para o mais central (BOFF, 2005, p. 60). Já no Brasil, embora a Constituição daquele período e a República tivessem forte inspiração estadunidense, refletida até mesmo no nome República dos Estados Unidos do Brasil, na prática, dada a estrutura política brasileira no período fez o caminho inverso.

O poder central aqui organizado e fortalecido no período imperial foi quem transferiu alguma de suas atribuições aos estados em prol da descentralização política e administrativa (movimento centrífugo – do centro para fora) partindo de um Estado unitário para outro desmembrado cuja atividade descentralizadora ocorreu em benefício das províncias que receberam uma parcela de poder político

e a formalização de sua identidade passando a se chamar estado (BOFF, 2005, p. 61). Em termos de competência dos entes federados, isto é, competência constitucionalmente definida, é nesse instante histórico caracterizado o primeiro sinal de um país federalista e que dá os primeiros passos rumo à estruturação e definição dos papéis da União, dos estados e dos municípios.

Logicamente, essas definições não ficam bem claras e há muito entrelaçamento de competências ou omissões, por isso, importante serem feitas três observações à Carta Política de 1891 no que tange às competências constitucionais dos entes federados. Em primeiro lugar, fica nítida a preocupação primordial daquele texto com a manutenção da unidade política e territorial do país, tanto que dentre as poucas hipóteses previstas de intervenção da União nos estados, previam que essa poderia ocorrer para a manutenção da forma republicana federativa e da tranquilidade nos estados, à requisição dos respectivos governos.

Nessa seara, pautou-se por organizar política e administrativamente o Governo Central deixando em segundo plano os estados e parcamente referenciando os municípios em apenas um artigo. Importante salientar que cada estado federado tinha sua própria Constituição Estadual tendo bastante liberdade na criação legislativa devendo, contudo, obediência à Constituição Federal e sua principiologia. Os outros dois pontos a serem observados são os de maior pertinência para esse trabalho, pois se referem à repartição das competências constitucionais na Carta Magna de 1891 sob os prismas das receitas tributárias e relação de interdependência entre os entes federados. Como bem destacam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino.

Repartição de competências é, pois, a técnica que a Constituição utiliza para partilhar entre os entes federados as diferentes atividades do Estado federal. Trata-se do ponto nuclear do conceito jurídico de Estado federal, haja vista que a autonomia dos entes federativos assenta-se, precisamente, na existência de competências que lhes são atribuídas como próprias diretamente pela Constituição da Federação. (...) Com efeito, o constituinte originário, quando decide fundar um Estado do tipo federado, estabelece um determinado equilíbrio entre os entes que o integrarão mediante a outorga a cada qual de um conjunto de atribuições próprias, de modo que a esfera de atuação dos entes federados e as relações de coordenação e colaboração entre eles esteja, desde logo, bem delineada na Constituição do Estado. Essa estruturação confere

autonomia política aos entes federativos, e assegura isonomia entre eles, uma vez que nenhum ente federado dependerá da decisão de outro quanto ao que lhe cabe, ou não, fazer; o conjunto de atribuições de cada um está delineado desde o momento de fundação do Estado, compondo a própria estrutura política deste; cada ente federado atua não por decisão, favor ou delegação de quaisquer outros, mas, sim, por lhe haver a própria Constituição do Estado outorgado, diretamente, um conjunto definido de competências.

Embora os textos constitucionais não digam explicitamente, é requisito básico para a independência de um estado ou município de seu ente federal central a existência de receitas tributárias próprias, ou seja, não basta atribuir poderes a eles sem que ao mesmo tempo se transfiram mecanismos que permitam arrecadar recursos ou ao menos garantias de transferências constitucionais. Dalmo de Abreu Dallari (DALLARI, 1986, p. 17), inclusive, assevera que não se pode deixar de considerar que a atribuição de competências pressupõe a atribuição não só de poderes, mas também de encargos, porque quem recebe competência para dado assunto é quem sobre ele deverá legislar e adotar providências no âmbito da administração pública como a criação de órgãos e estrutura para prestar e manter os serviços.

Por isso, aponta que ao ser feita a distribuição das competências é imprescindível a criação de medidas que permitam a criação de receitas para aquele ente que irá executar a atividade cuja competência lhe foi outorgada, porque, do contrário, duas consequências nocivas poderão surgir: ou será prestado um serviço deficiente ou provocará a dependência daquele órgão no momento que pedirá socorro a outra esfera de poder (DALLARI, 1986, p.20). Na Constituição Federal de 1891 não houve nenhuma definição de competências específicas para cada ente federado no tocante a políticas públicas como a quem caberia executar obras ou prestar serviços. No que tange aos recursos financeiros, cada um seria responsável por prover às suas próprias custas as necessidades e despesas de seu governo como bem pontua o artigo 5º do referido diploma constitucional. Entretanto, em matéria de repartição de competências tributárias, se pode dizer que houve significativos avanços principalmente com a delimitação de competências específicas para União e Estados-membros.

A União só de maneira supletiva prestaria socorro ao estado que assim o requeresse e no caso de calamidade pública, no restante seria cada um por si e com recursos de seu orçamento evidenciando o caráter precário da inter-relação administrativa e financeira de cada membro da federação. Em termos de receitas tributárias, embora a Carta Política de 1891 tenha trazido algumas competências exclusivas da União (como decretar impostos sobre a importação de procedência estrangeira, direitos de entrada, saída e estadia de navios, decretar também taxa sobre selos, taxas dos correios e telégrafos federais), bem como dos estados (decretar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção, sobre Imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedade e indústrias e profissões) nada impedia, excetuando os casos mencionados, que a União, os estados e os municípios instituísem tributos com o mesmo fato gerador permitindo, assim, a bitributação. Com o objetivo de reduzir as deficiências da Federação, no ano de 1926 é feita reforma constitucional que, entretanto, serviu para justificar a intervenção da União na esfera estadual, conseqüentemente, reduzindo a autonomia estadual (BOFF, 2005, p. 63).

A consequência dessas discussões e insatisfações foi a instalação de Assembleia Nacional Constituinte em novembro de 1933 dividida entre a bancada dos defensores do centralismo, provenientes dos estados do norte e nordestes que por serem mais pobres necessitavam de uma maior auxílio da União justificando seu apoio à centralização, e de outro lado os representantes, sobretudo, dos estados do centro-sul, mais ricos e defensores de maior autonomia para esses entes federados. Passados oito meses de debates, em 16 de julho de 1934 foi promulgada a nova Constituição destacando a importância dos estados mediante a defesa e vitória do princípio federalista ainda que se tenha ao mesmo tempo ampliado os poderes da União nos capítulos referentes à ordem econômica e social. (FGV, 2013).

Na prática essa Carta Política teve pouca duração, apenas três anos, sendo substituída em 1937 por outra, todavia inseriu importante alteração no tocante ao modelo federalista substituindo o modelo dualista pelo federalismo cooperativo. Esse tipo de federalismo caracteriza-se basicamente pela cooperação entre os entes federados e surge como um processo de evolução ao modelo dualista norte

americano notabilizado pela atribuição de competências bem determinadas e específicas para cada ente federado e com elevado grau de autonomia entre eles. Parte da doutrina aponta a Crise Financeira dos Estados Unidos de 1929 como o fator determinante da quebra de paradigma na transição do federalismo dualista para o cooperativo.

Há um nítido aumento na distribuição das competências da União, dos estados e dos municípios da Constituição da República de 1891 para a de 1934 o mesmo se verificando na ampliação e definição das competências para decretar impostos tanto por parte da União como, por exemplo, a possibilidade de instituí-los sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira; sobre o consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor de explosão; sobre a renda e proventos de qualquer natureza; sobre transferências de fundos para o exterior. Também amplia a competência dos estados na criação de tributos como sobre a propriedade territorial (excetuada a urbana); transmissão de propriedade *causa mortis*; transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*; consumo de combustíveis de motor de explosão; vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores; exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento *ad valorem*; indústrias e profissões; atos emanados do seu governo e cobrar taxas de serviços estaduais.

Com a Revolução de 1930 as ideias sociais democráticas fizeram escola na opinião pública brasileira e vieram a se refletir na Constituição de 1934, que teve para o Municipalismo um sentido de renascimento. A experiência do regime anterior demonstrou que não bastava a preservação do princípio autonômico na Carta Magna para sua fiel execução. Era necessário muito mais. Precisavam as municipalidades não só de governo próprio, mas - antes e acima de tudo - de rendas próprias que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município. (MEIRELLES, 2001)

Essa Constituição, como foi dito, dá o primeiro passo na direção do federalismo cooperativo e isto fica evidenciado em alguns de seus dispositivos como os artigos 9º e 10º. No primeiro, é facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços e para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações. Já no artigo

seguinte, a cooperação é explícita, pois ele cria as hipóteses em que a competência da União e dos Estados-membros serão concorrentes, a saber: na proteção do cumprimento da Constituição e das suas leis, nos assuntos referentes à saúde e assistência públicas, na proteção das belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, na promoção da colonização, na fiscalização e aplicação das leis locais, na disseminação da educação pública em todos os níveis e na criação de outros impostos, além dos já privativamente atribuídos a cada um dos entes federados. Outros dois elementos foram adicionados na Carta Política de 1934 os quais merecem destaque neste trabalho.

O primeiro deles está contido no parágrafo único do artigo 11 e aborda, ainda que de forma embrionária, o surgimento de sistema de repartição das receitas tributárias definindo que no caso dos impostos criados por cada membro, isto é, excetuados nesse caso os de competência privativa, que a arrecadação seria feita pelos estados, e esses, por sua vez, entregariam, dentro do primeiro semestre do exercício seguinte, trinta por cento à União e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Essa característica reforça a ideia de cooperação entre União, estados e municípios tanto no sentido da aplicação de políticas públicas (quando trata das competências concorrentes), quanto da arrecadação e distribuição das receitas tributárias.

O mesmo Diploma pela primeira vez veda no mesmo artigo a possibilidade de bitributação ficando, caso ocorra, a preferência pela exação com a União. O artigo 13 ainda declarava que os municípios seriam organizados de forma que lhes fosse assegurada a autonomia, especialmente para eleger prefeitos e vereadores das Câmaras Municipais, decretar seus impostos e taxas, bem como arrecadar e aplicar suas rendas e organizar os serviços de sua competência. Além disso, também poderiam instituir o imposto de licenças, os impostos predial e territorial urbano, os impostos sobre diversões públicas, o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais e as taxas sobre serviços municipais.

Em 1937 o Brasil passa a ter nova Constituição representando um retrocesso no aspecto federalista, porque embora o texto declarasse no artigo 3º que o país era um Estado federado, na prática o que se viu foi a centralização de

poderes concentrados na União que passou a gerir toda a administração brasileira através de interventores e conselheiros nomeados pelo poder central dispondo a Lei nº 1.202 de 08 de abril de 1939 da disciplina atinente às atividades dos órgãos estaduais e municipais em conjunto com os órgãos federais (BOFF,2005, p. 64) e é o período conhecido como Estado Novo estendendo-se do ano de 1937 até 1945 quando Getúlio Vargas é deposto.

Poucas fases da história do Brasil produziram um legado tão extenso e duradouro como o Estado Novo. (...) Na realidade, durante o Estado Novo — o regime autoritário implantado com o golpe de novembro de 1937 —, Getúlio Vargas consolidou propostas em pauta desde outubro de 1930, quando, pelas armas, assumiu a presidência da República. (...) Em 1932, São Paulo, em armas, rebelou-se contra o governo central, exigindo o fim do regime ditatorial. Derrotados militarmente, os paulistas tiveram ganhos políticos. Em junho de 1934, parlamentares escolhidos pelo voto direto promulgaram uma Constituição e elegeram o então chefe do governo provisório — Getúlio Vargas — para a presidência da República. *Grosso modo*, a nova carta representava uma vitória de setores mais liberais. Ao mesmo tempo em que assegurava o predomínio do Legislativo e ampliava a capacidade intervencionista do Estado, buscava evitar que essa ampliação do poder intervencionista do Estado fosse confundida com um aumento do poder do presidente da República. (...) A escalada repressiva iniciada em 1935 teve como desfecho o golpe de 10 de novembro de 1937, que deu origem ao Estado Novo. Naquele dia, alegando que a Constituição promulgada em 1934 estava “antedatada em relação ao espírito do tempo”, Vargas apresentou à Nação nova carta constitucional, baseada na centralização política, no intervencionismo estatal e num modelo antiliberal de organização da sociedade. (PANDOLFI, 1999, p. 10)

Vê-se um esvaziamento do modelo federalista tripartido substituído por um governo e Constituição de caráter centralizador que dá amplos poderes ao chefe do poder executivo no momento em que permite a ele emitir Decretos-leis nas mais variadas situações como em matérias de competência legislativa da União (com algumas exceções), sobre a organização do governo e da administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas. Além de ser o chefe do Executivo também o encarregado pela nomeação dos membros do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Federal, Conselho da Economia Nacional, a iniciativa dos projetos de lei cabendo, em princípio, à União.

Em síntese, houve o retrocesso ao formato de Estado unitário onde apenas o governo central tem autoridade política própria proveniente do voto popular direto e a unidade do Estado Nacional está garantida apenas pela concentração de todo

tipo de autoridade (política, fiscal e militar) no governo central e até mesmo a autoridade política dos governos locais é derivada da delegação de autoridade da autoridade política central (ARRETCHE, 2002, p. 27). A derrocada do federalismo cooperativo durante o Estado Novo pode ser observada, dentre outros fatores, pela possibilidade de o Presidente da República nomear para os estados um interventor com as mesmas funções que do Chefe do Executivo e mais as que de acordo com as conveniências e necessidades fossem atribuídas pelo Presidente da República, bem como pela supressão no texto constitucional de competências comuns dos entes federados entre si e da possibilidade de repartição de receitas tributárias.

Em 1945 o país volta a redemocratizar-se após a queda do Presidente Getúlio Vargas surgindo o projeto de um novo texto constitucional que procurou resgatar direitos conquistados na Constituição de 1934 e abolidos na Carta Magna de 1937 como: a liberdade de expressão, o sigilo das correspondências, a liberdade de associação e muitos outros. Assim, em 1946 é publicada a nova Constituição Federal estruturando o federalismo cooperativo e reafirmando o federalismo tridimensional mediante a ampliação das competências dos municípios que passaram a gozar de autogoverno e administração própria (BOFF, 2005, p. 65). As competências para o poder de tributar e sua divisão sofreram poucas alterações em comparação ao texto constitucional anterior, porém foi reinserida a possibilidade de repartição de receitas entre a União e os demais entes federados ao instituir que no imposto de renda e proventos de qualquer natureza, instituído pela União e obrigando ao repasse aos municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total arrecadado com essa exação.

Semelhante repasse também foi instituído para o imposto sobre o consumo, há época de competência da União, autorizava a incidência uma única vez e a obrigava ao repasse de sessenta por cento no mínimo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins que fossem estabelecidos em lei federal. Trouxe ainda a possibilidade de cooperação entre estados e municípios mediante acordos entre a União e os estados para encarregar servidores federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades e, do mesmo modo, reciprocamente a União poderia nas matérias de sua



competência dar a servidores públicos estaduais atribuições semelhantes. Era permitido a União e aos estados encarregar servidores para a execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades.

A Constituição de 1946 colocou o país novamente nos rumos da descentralização administrativa repartindo-se as competências entre a União, os Estados-membros e os municípios. Agiu da mesma forma com relação aos tributos, sem falar que restabeleceu a autonomia política para eleger prefeitos e vereadores e a possibilidade de os municípios instituírem e arrecadarem tributos. Entretanto, os entes locais não foram chamados a compor a federação formada tão somente pela União, estados-membros e territórios (GARRIDO, 2013, p. 125). Ao que parece, a situação dos municípios era bastante peculiar, porque, embora não figurassem como entes federados e tivessem certo grau de subordinação ao Estado ao qual faziam parte, gozavam de um bom grau de independência, sobretudo na instituição de tributos, cobrança e administração de seus recursos, consoante salientado. Na Constituição de 1946, apesar de ter se preocupado em reforçar a Federação, pode-se observar mesmo assim uma tendência à centralização com o enfraquecimento dos estados e também dos municípios que transferem atribuições em favor da União tornando os estados-membros e seus municípios dependentes do apoio financeiro e administrativo dos órgãos centrais (BOFF, 2005, p. 66).

Em 1964, com o Golpe Militar, o país entra num período ditatorial e em 1967 é promulgada nova Constituição Federal. Essa Carta Política normatizou e delimitou as competências políticas e administrativas da União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, bem como a forma de repartição das receitas tributárias de cada uma delas, com detalhamento maior do que as que a precederam. Desse modo, aparentemente, pela análise do texto constitucional, é dada a ideia de que o Brasil passava por um momento de descentralização e ampliação do modelo federalista. Não era bem o que ocorria na realidade, porque em 1969 a Emenda nº 1, e os Atos Institucionais que a seguiram vieram a tolher não só liberdades civis, mas limitar o poder de prefeitos, governadores, deputados e senadores ao transferir o controle dos poderes econômicos e políticos à União sob o pretexto de proteger a segurança nacional. Essa sistemática perdura até o

ano de 1985 quando se dá o fim do Regime Militar no país seguido pelo movimento das Diretas Já e pela promulgação da Constituição Federal de 1988 iniciando-se um novo momento histórico e político no Brasil.

## **2.2 O Federalismo e as competências constitucionais na Carta Magna de 1988**

Analisaram-se anteriormente as Constituições Federais que antecederam a atual Carta Política de 1988 partindo da Constituição do Império, de 1824, passando pelas Cartas Magnas de 1891 (a primeira republicana), de 1934, de 1937 (do Estado Novo), de 1945, atravessando o período ditatorial até o advento da atual Constituição Cidadã. Nesse tópico, a intenção é demonstrar e conceituar o modelo de federalismo cooperativo atual adotado pela Constituição Federal de 1988 apontando os entes federados, suas respectivas competências com ênfase à aos municípios. Ao final, busca apresentar as áreas onde houve e se verifica a descentralização das políticas públicas decorrentes do modelo cooperativo em oposição à centralização das receitas tributárias apresentadas com maior detalhamento terceiro capítulo.

Antes, porém, é importante ser traçado um panorama do atual modelo federalista brasileiro, porque não há como falar de repartição das competências constitucionais sem antes falar na origem e na evolução do federalismo e do próprio sistema republicano em si. Do mesmo modo, impossível não ter clara a definição de Estado e soberania. Aliás, é a soberania, se não o principal, um dos principais elementos que compõe uma nação, não à toa geralmente aparecem justapostos no vocábulo Estado soberano. Pode-se definir o Estado como a forma de convivência social dos cidadãos entre si mais complexa criada pelo ser humano concretizada por vínculos de natureza jurídica e política com o objetivo de cumprir a vontade coletiva através de um governo instituído para atuar na defesa dos interesses dessa coletividade (TAVARES, 2009, p. 78).

A noção de Estado Federado está ligada a ideia de aliança ou união de Estados de modo que a própria palavra federação, originária do latim *foedus*, significa pacto, aliança (SOUZA, 2010, p. 30) também designando a noção de junção em um mesmo território de dois ou mais poderes autônomos. De acordo

com Montesquieu, em seu clássico “O Espírito das Leis”, a república federativa “é uma convenção segundo a qual vários Corpos políticos consentem em se tomar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar.” Associar o federalismo com os Estados Unidos é inevitável, porque embora não tenham sido a primeira nação a implantá-lo em seu território, foram durante muito tempo uma confederação formada por vários estados membros, autônomos, com legislações próprias e sem um poder centralizado (CARVALHO, 2009, p. 72). E é essa estrutura que até hoje embasa a formação de todas as nações com esse viés federalista, onde uma coletividade de entes admite abrir mão de suas liberdades, ou algumas delas, renunciando a soberania em troca do proveito proporcionado pela federação num modelo aos moldes norte americano no sistema de “federação centrípeta”.

Geraldo Ataliba destaca que os princípios constitucionais mais importantes no sistema brasileiro são o da federação e o da república ditando inclusive como se deve interpretar os demais cujo papel de destaque de ambos remonta ao ano de 1891, pois são regras supraconstitucionais, pedras basilares do ordenamento (ATALIBA, 2001, p. 36). O mesmo autor enfatiza que a federação é uma forma necessária para a concretização do republicanismo cuja autonomia do Estado surgiu ainda em 1891 sendo uma decorrência necessária do regime republicano.

Aduz Walber de Moura Agra (AGRA, 2005, p. 56) que historicamente o movimento republicano não pode ser atribuído a um único momento histórico ou matriz histórica, porque sua origem é plural variando tanto no aspecto espacial quanto na dimensão temporal tendo como maior influência as experiências postas em prática por Roma, pelas cidades italianas do Renascimento, pela Inglaterra no final do século XVII, pela Revolução Francesa e pela Independência dos Estados Unidos. Aponta como comum a todos os matizes republicanos a existência de uma sociedade baseada em valores republicanos no sentido de o bem comum dos cidadãos deve se sobrepôr ao interesses privados.

Da mesma forma, a população deve ter responsabilidade pelas escolhas tomadas pelo Estado já que têm o poder de também formar seus próprios governos e o tipo de sociedade que pretendem construir onde os interesses privados são apenas apêndices da esfera pública, pois a satisfação dos interesses públicos é

requisito principal para que os interesses individuais sejam atendidos (AGRA, 2005, p. 36). Inserido na realidade brasileira, o republicanismo é princípio fundamental básico e norteador de todo o sistema jurídico visto que a ideia de república domina não só as leis em geral, mas a todos os textos constitucionais brasileiros desde o Texto Maior do período imperial (ATALIBA, 2001, p. 32).

No Brasil os princípios mais importantes são os da federação e da república. Por isso, exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se deve interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menoscabo ou detrimento para a força, eficácia e extensão dos primeiros. (MELLO, p. 238)

Geraldo Ataliba ratifica e fortalece a premissa de os princípios republicano e federalista serem os mais importantes dentro do ordenamento jurídico pátrio valendo-se da disposição, que chama de peremptória e categórica, do § 4º do art. 60 do texto constitucional que veda seja objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto secreto direto, universal e periódico, protege, na realidade, a república.

Parece óbvio que a vedação não tem só o singelo e limitado sentido de proibir que se postule direta e imediatamente a abolição de um ou de ambos os princípios (federação e república). Não!  
Na verdade, qualquer proposta que, indiretamente, remonte ou que, por consequência, tenda a abolir quer a federação, quer a república, é igualmente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação (por qualquer órgão constituído).  
Não teria sentido atribuir-se menor expressão ao dispositivo constitucional em causa. Seria inócuo se pudesse ser entendido em termos tais que consentissem a aprovação de medidas oblíquas ou indiretas que reportassem ao resultado vedado. (ATALIBA, 2001, p. 39)

A vinculação entre república e federalismo mostra que, ao menos no caso brasileiro, esses modelos de forma de governo e sistema político, respectivamente, não subsistem um sem o outro. Seja decorrência da Carta Magna, de caráter rígido, seja por conta do surgimento do Brasil nação e sua evolução histórica influenciada pelos ideais positivistas por modelos como o norte americano considerado, na prática, a primeira Federação, ao menos com previsão constitucional, não podendo se fazer confusões entre os pactos de viés temporários surgidos na Antiguidade, na Idade Média, porque possuíam objetivos

reduzidos e limitados, além de não se submeterem a uma mesma Constituição de forma permanente e total (RODRIGUES, 2003, p. 22).

Tampouco há de confundi-lo com as estruturas existentes na Grécia Antiga, pois embora houvesse órgãos reunidos em instituições políticas e religiosas baseadas em princípios federais e chamadas de ligas entre as Cidades-Estados, não representavam efetivamente o federalismo dado sua precariedade em termos de órgãos comuns, jurisdição direta sobre os cidadãos e, principalmente, por inexistir subordinação de todos a uma mesma Carta Política (BOFF, 2005, p. 20). A mesma autora destaca que a doutrina aponta duas formas de surgimento do federalismo, o por agregação forma na qual ingressar numa Federação é decisão soberana do próprio Estado e ao fazê-lo transferem parte de sua soberania a um a um poder central, mas esse pacto não se resume a uma simples transferência de poder, porque institui um pacto permanente, uma união indissolúvel que inibe o direito de secessão. As bases do Estado Federal estão alicerçadas em um órgão federal donde emana sua autoridade para os demais que a ele estão vinculados e subordinados e, segundo Carrazza pode ser definida como “uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado, o Estado Federal, diferente dos Estados-membros”.

Um maior ou menor grau de centralização ou descentralização estará presente dependendo de aspectos como a evolução histórica do país ou até mesmo sua dimensão territorial. Exemplificativamente, o federalismo norte americano apresenta matizes mais descentralizados com bastante autonomia legislativa e administrativa, isso em função de sua origem nas treze colônias que se uniram em busca de objetivos comuns. Já no Brasil, há um federalismo de vertente mais centralizadora, com certeza influenciada pelo caráter implantado no Período Imperial e que posteriormente emanou e influenciou os períodos que se sucederam. Naquele período havia um Estado dito unitário justamente pelo fato de o poder ser centralizado.

Por isso, entender a origem do federalismo brasileiro, sua evolução e influência externa é de suma importância, porque explica as características da estrutura federal atual diferenciando as áreas onde existem forças centralizadoras

daquelas onde o sentido é inverso, isto é, o da descentralização. Sem dúvida ocorreram significativos avanços na ampliação da participação e auxílio intergovernamentais nas mais variadas áreas de exercício do Poder Público no período pós Constituição Federal de 1988, o que implicou no aumento de participação, sobretudo dos municípios. Por outro lado há ainda forte concentração nas mãos da União em matérias envolvendo as receitas tributárias cada vez mais concentradas. É nessa aparente contradição, ou dicotomia, que se situa o ponto mais importante desse trabalho caracterizado pela centralização de poder no sentido da União, no tocante à arrecadação de receitas fiscais em detrimento dos demais entes federados, e a paulatina descentralização das políticas públicas criando forte desequilíbrio.

Sim, porque se por um lado os Estados-membros, e principalmente os municípios, passam a figurar com maior proeminência dentro da estrutura federal face ao maior número de competências que lhes cabe, por outro, é bem verdade que sem a necessária e proporcional transferência de recursos essa equação representa um cálculo matemático cujo resultado não pode ser positivo. Não é de estranhar a dificuldade de harmonização entre a estrutura implantada com maior ênfase a partir da promulgação da atual Carta Política, onde um dos objetivos basilares foi o de repartir e harmonizar suas competências dentro dos diferentes níveis da federação, com a aplicação prática desse conceito e dispositivos. Acontece que o texto constitucional permite e pretendeu incentivar as inter-relações e cooperação da União, dos Estados-membros e dos municípios entre si. Entretanto, historicamente o Brasil advém de estrutura centralizadora de poder que desde o século XIX, no período colonial, pauta sua organização de forma centrípeta.

No Brasil, ao contrário dos EUA, partiu-se de uma ordem centralizada, que era o Estado unitário do período imperial, para uma ordem federativa de divisão de poderes e competências em 1889, num processo centrípeta. A conversão do Estado unitário em Estado federado foi um processo lento e gradual. Houve uma adaptação dos princípios e instituições federalistas, de modo a manter os interesses e privilégios das elites agrárias, industriais e burocráticas, que organizaram a independência e controlavam o Império. A ideia de descentralização administrativa no Brasil era antiga e retrocedia ao início da colonização. Os Forais de Capitania já previam a possibilidade de se adquirir "direitos, foros, tributos e coisas que na dita terra se hão de pagar". Como se observa, as reivindicações de descentralização do poder tinham suporte na realidade administrativa brasileira. Chegamos mesmo a

ter uma monarquia com ares de federação, com o Ato Adicional de 1837. (SOUZA, 2010, p. 02)

O Estado federal se constitui a partir da junção de dois ou mais estados que internamente mantêm sua autonomia, mas são representados externamente por um governo central, recebendo o nome de governo federal ou União, e pressupõe a existência de poderes e competências distintos possuindo cada qual um campo político próprio que lhes permite criar leis e mecanismos para a concretização de suas competências (MOTTA; BARCHET, 2007, p. 419). Há, portanto, independência entre os entes federados como bem aponta o artigo 18 da Carta Magna de 1988 ao definir que a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sendo todos eles autônomos nos termos da própria Constituição.

Esse sistema gira em torno do princípio da autonomia e da participação política pressupondo a consagração de regras constitucionais tendentes não somente à sua configuração, mas também a sua manutenção e indissolubilidade (MORAES, 2005, p. 268). É inadmissível qualquer tentativa de separação de um Estado-membro, do Distrito Federal e dos municípios, porque não existe em nosso ordenamento o direito de secessão uma vez que o artigo 1º da Constituição Federal declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal compondo o Estado Democrático de Direito (MORAES, 2005, p. 270). Aliás, a tentativa de divisão, ou secessão, permite a intervenção da União com o objetivo de coibi-la, consoante permissivo do artigo 34, I da Carta Magna.

Contudo, não existe hierarquia entre os membros federados, porque um não está submetido a outro e todos possuem autonomia política configurada pela autolegislação (competência de legislar), auto-organização (capacidade de fixar sua própria organização), autogoverno (capacidade de escolher seus representantes políticos) e auto-administração (competência de administrar os recursos disponíveis). O que existe é a repartição de competências específicas para cada membro da federação muito bem esmiuçadas dentro do modelo rígido adotado pela Constituição Federal, ou seja, as competências de cada um deles são

enumeradas no texto da Lei Maior geralmente delimitando bem as matérias de competência da União e deixando aos Estados-membros a competência residual como fixado no artigo 25, § 1º da Constituição da República ao especificar apenas que são reservadas a esses entes as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição (BOFF, 2005, p. 32).

Nessa toada, a União, como entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, é pessoa jurídica de Direito Público Interno cabendo a ela exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro sem, todavia, poder ser confundida com o Estado Federal que é pessoa jurídica de Direito Internacional e, ele sim, formado pelo conjunto da União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios (MORAES, 2008, p. 271). É natural se esperar de um Estado Federado a autonomia dos entes que o compõe e considerável grau de divisão das atribuições e poderes de cada um desses membros por meio da repartição das competências num modelo que adota o princípio da “predominância do interesse” cabendo à União os assuntos de interesse geral, aos Estados-membros os temas de interesse regional, aos Municípios as questões de interesse local e ao Distrito Federal os interesses regional e local (MORAES, 2008, p. 293 – 294).

Os Estados-membros também desfrutam de autonomia, pois possuem governos próprios, eleitos de forma independente, constituição específica, capacidade legislativa podendo atuar e intervir em tudo o que a Constituição Federal não vedar, ou for de competência de outro ente federado, sendo que tal atuação é garantida pelos poderes de auto-organização, autogoverno e autoadministração. A auto-organização vem descrita no art. 25 da Carta Magna e permite que os estados se organizem e sejam regidos pelas Constituições e leis que adotarem cabendo-lhes as competências em tudo o que não seja vedado pela Constituição Federal. “A autonomia estadual também se caracteriza pelo autogoverno, uma vez que é o próprio povo do Estado quem escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo” (MORAES, 2008, p. 273).



Por fim, a autoadministração permite aos Estados que administrem “sem interferência externa, os serviços que lhe são próprios, organizando-os, mantendo-os e prestando-os por meio de corpo próprio de servidores públicos.” (MORAES, 2008, p. 275). José Afonso da Silva (2008) leciona que os limites a serem observados pelo constituinte estadual são os previstos no art. 34 que, como referido, trata das possibilidades de intervenção por parte da União, prevendo como uma dessas hipóteses a inobservância de princípios constitucionais (art. 34, inciso VII) chamados de “princípios sensíveis”. Esses princípios são os que visam assegurar e proteger a forma republicana, o sistema representativo, o regime democrático, os direitos humanos, a autonomia municipal bem como deixar de aplicar o mínimo necessário na educação e na saúde ou deixar de oferecer prestação de contas nos termos da lei. O doutrinador ainda classifica outros expressamente ou implicitamente descritos, ou ainda os decorrentes do sistema constitucional os quais descabe fazer maiores detalhamentos, posto o foco de o trabalho estar na municipalidade.

“A Constituição Federal consagrou o município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia” (MORAES, 2008, p. 276). Essa autonomia se alicerça sobre os mesmos elementos da auto-organização, autoadministração e do autogoverno somente mudando os atores. Ao invés de Constituição estadual, Assembleia legislativa, deputados e governador, tem-se Lei Orgânica Municipal, Câmara de Vereadores, vereadores e prefeito. Dos entes federados, com certeza o município foi o que teve a maior ampliação de competências num nítido esforço do constituinte de 1988 dar prosseguimento ao movimento municipalista de descentralização de poder iniciado na década de 1940.

O Município na atual constituição é um ente federado com personalidade jurídica de direito público interno, dotado de autonomia, com competência legislativa e tributária, dispondo de Poder Executivo e Legislativo próprios. A constituição vigente no Brasil ampliou a autonomia municipal nos aspectos político, administrativo e financeiro e o faz de forma muito clara e precisa, dedicando artigos que estabelecem a organização desse ente integrante da Federação (art. 29 e 29-A), as suas competências (art. 30), a forma de fiscalização (art. 31), a garantia da autonomia (art. 34, VII, c) e os direitos tributários (arts. 156, 158 e 159). É tão evidente a concepção de uma autonomia efetiva que no artigo 29 está explícita a produção da Lei Orgânica para a regência do ente que será por ele mesmo redigida e votada. (GARRIDO, 2013, p. 127)

O protagonismo da municipalidade se insere dentro do modelo de federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988 detentora de elevado grau de descentralização de poder e, conseqüentemente, da possibilidade de gerenciamento e decisão das políticas adotadas no país. É pressuposto do federalismo a ideia, ou o objetivo, de descentralização da tomada de decisões permitindo aos membros políticos que formam a organização político-administrativa da nação participar ativamente das decisões seja de forma individual, concorrente ou com a participação de todos os entes federados mesmo que desde a promulgação da Constituição do Império, no ano de 1824, o Brasil oscile entre modelos com maior ou menor grau de centralização político-administrativa. Bem verdade também que o país, desde 1891, é regido por Cartas Políticas de viés republicano e federalista remontando àquele período a autonomia dos entes federados que deixaram de ser província e passaram a condição de Estados-Membros com certo grau de autonomia.

Antes da promulgação da Constituição Cidadã, o federalismo existente no Brasil recebia forte influência do modelo dualista, ou dual, norte americano onde há uma rígida separação de poderes e competências entre os diferentes níveis de governo. No caso brasileiro, esse sistema era percebido basicamente pelo fato de os textos constitucionais, anteriores à atual Carta Magna, regularem basicamente as competências do poder central, no caso a União, e os estados e municípios residualmente legislavam naquilo que não fosse competência do ente central. A maior parte das referências constitucionais dedicadas aos estados e municípios tratava dos tributos que poderiam ser criados por eles, mas sem qualquer preocupação com a integração das diferentes esferas, nem mesmo abordando a destinação desses recursos ou impedindo, por exemplo, a bitributação.

Um breve apanhando histórico evidencia o paulatino e natural aumento das relações políticas e administrativas entre as diferentes esferas de poder partindo de uma estrutura com parca comunicação entre província e governo central, no Período Imperial onde até o Poder Judiciário era local, para um sistema que pouco a pouco insere municípios e estados nos textos constitucionais principalmente no

tocante às receitas tributárias e sua repartição. Tal evolução é natural se levado em consideração que do início do século XIX até o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil saiu da condição de colônia portuguesa, passando pelo Império, e transformou-se numa República Federalista e num Estado Democrático.

Entretanto, é a partir do advento da atual Constituição Federal que ocorre a maior transformação em termos de participação política e divisão de competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, porque houve concretamente a atribuição de poderes e competências específicas a cada um deles com ênfase para o significativo ganho de importância do papel dos municípios. Dentro desse formato, fica evidenciada a preocupação do constituinte com a descentralização e desconcentração de poder pelo fato de se configurar “elemento importante para o federalismo, por permitir uma interlocução entre as instâncias governamentais ao tempo em que estas são dotadas de condições para gerir seus recursos” (COSTA, CUNHA e ARAÚJO, 2010).

Tal processo de descentralização teve início com o aumento da repartição financeira de receitas do ente central para com os demais sendo “seguido pela descentralização das competências entre as diferentes instâncias administrativas, principalmente no que diz respeito às políticas sociais” (COSTA, CUNHA e ARAÚJO, 2010) surgindo, assim, no Brasil, o federalismo de cooperação. Esse tipo de federalismo procura estabelecer um equilíbrio entre os distintos poderes (União e Estados membros) procurando criar um elo de colaboração na distribuição das diversas competências através de políticas planejadas e articuladas entre eles buscando alcançar um objetivo comum sendo, pois, o modelo jurídico da Constituição Federal de 1988 (CURY, 2006). Essas instâncias descentralizadas de governo autônomo permitem a definição da pluralidade política do Estado federal, colocando-o como protagonista de uma divisão democrática e próxima do poder garantindo por meio do pluralismo federativo a igualdade e a liberdade dos entes federados sem deixar de respeitar os contrastes naturais decorrentes de suas diferenças e peculiaridades (ZIMMERMANN, 2005).

Dentro dessa estrutura, é fato que o atual Texto Maior consagrou a ideia de cooperação entre as diferentes esferas de poder como nenhum outro diploma havia

feito. Ela dispõe individualmente sobre as matérias da União, do Distrito Federal, dos Estados-membros e dos municípios proporcionando visível incremento no poder municipal. O artigo 30 da Carta Magna concede poder aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local; complementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar tributos de sua competência, além de aplicar suas rendas; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local como o de transporte coletivo; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover adequado ordenamento territorial do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. E a partir do artigo 145 trata do Sistema Tributário Nacional com atribuições de competências própria de cada ente federado, sem falar que também estatui capítulo específico para tratar da repartição das receitas tributárias. Sem dúvida, nenhuma Constituição que a antecedeu trouxe normatização tão ampla na seara de divisão de competências e repartição de receitas fiscais com forte destaque da municipalidade.

Logicamente, se existe repartição de competências das mais variadas, deve existir também a autonomia das entidades federativas para executá-las e “o princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades do Estado Federal é o da predominância do interesse” (MORAES, 2008, p. 290). Quanto à natureza, as competências podem ser materiais, onde se determina campos de atuação político-administrativa e o exercício das funções governamentais desvinculadas da atividade legiferante; legislativas, cujo papel é o de legislar sobre os temas determinados para aquela entidade federativa e as competências tributárias que buscam prover os meios financeiros necessários à realização das demais competências (SILVA, 1997, p. 188).

As competências de acordo com a forma serão explícitas, sempre que estiverem expressas no texto constitucional; residuais ou remanescentes as que

não estiverem escritas e as implícitas que se inferem a partir da peculiaridade do ente federado com a matéria. Sob o ponto de vista dos entes federados, pode ser dito que ficarão a cargo da União o que está elencado nos artigos 21 e 22; nas mãos dos Estados-membros os poderes ditos remanescentes, ao Distrito Federal um misto das competências atribuídas a estados e municípios e a municipalidade os poderes enumerados no artigo 30 da Constituição Federal. Definições à parte, o modo mais fácil de classificar competências é pela aplicação do princípio da predominância do interesse.

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição. O legislador constituinte, adotando o referido princípio, estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas: 1. Reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa. (...) Possibilidade de delegação (CF, art. 22, parágrafo único) – Lei Complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União. 3. Áreas comuns de atuação administrativa paralela (CF, art. 23). 4. Áreas de atuação legislativa concorrentes (CF, art. 24) (MORAES, 2008, p. 291)

Doutrinariamente, existem dois modelos de repartição de competências sendo o primeiro deles o chamado modelo clássico em que o texto constitucional enumera as atribuições da União e deixa os demais, sem enumerá-los, aos Estados-membros. O segundo tipo, que é o adotado no Brasil, seria o moderno onde a Constituição Federal prevê não somente as competências do Poder Central, mas também descreve as competências concorrentes, e comuns. Nesse caso, ainda que tenhamos a chamada competência residual para os Estados-membros fazendo com que as atribuições desses entes sejam aquelas não previstas para os demais entes (embora comporte exceções como a previsão expressa no artigo 25, § 2º da Constituição Federal para a exploração pelos Estados de gás canalizado) os limites de atuação de cada ente federado estão devidamente descritos no texto Maior. Os sistemas constitucionais também podem ser definidos quanto ao grau de ingerência que uma esfera de poder tem sobre a outra, isto é, se um está ou não subordinado às ordens de outro ente federado

caracterizando-se em modelo horizontal, quando não há subordinação e o sistema vertical verificado quando, embora sejam definidas as competências para cada ente estatal, é estabelecida relação de subordinação entre eles (PAULO e DIAS, 2009, p. 33).

No caso brasileiro se diz que foram adotados os dois modelos com predominância para o horizontal como ocorre, por exemplo, nos artigos 21, 22, 23 e 25 casos em que o ente federado exerce suas funções com plena autonomia sem subordinação aos demais. O fato de inexistir subordinação não quer dizer que na prática não possam estabelecer pactos e definir atribuições entre si, como muitas vezes ocorre nas matérias previstas nas competências comuns do artigo 23 do texto constitucional. Sim, pois a Constituição Federal adotou na divisão de atribuições o princípio da predominância do interesse de modo a definir as competências de cada ente de acordo com a afinidade do mesmo com dada matéria. Ou seja, as matérias de interesse local, como transporte urbano, foram atribuídas aos municípios; já as de interesse regional, como transporte intermunicipal, foram dadas aos Estados-membros e; as de interesse nacional ficaram a cargo da União.

Percebe-se que a Constituição Federal foi bastante abrangente ao dispor sobre a temática das competências regulando-as com relação ao tipo de matéria, o ente federado a que se destinam, a qual dos três poderes é aplicada e mais, qual o tipo de competência no tocante à atuação, ou seja, se apenas uma das entidades federativas atuará ou mais de uma podendo nesse aspecto serem exclusivas, privativas, concorrentes (entre União e Estados-membros) e comuns. Doutrinariamente, existem dois modelos de repartição de competências sendo o primeiro deles o chamado modelo clássico em que o texto constitucional enumera as atribuições da União e deixa os demais, sem enumerá-los, aos Estados-membros. O segundo tipo, que é o adotado pelo atual texto constitucional, seria o modelo moderno onde a Constituição Federal prevê não somente as competências do Poder Central, mas também descreve as competências concorrentes, e comuns. Os mecanismos atuantes sobre a separação horizontal e vertical permitem ao Estado federal a tomada de decisões de forma mais transparente,

mais balanceada e mais controlável permitindo, entre outras coisas, a diversidade cultural e social (BARACHO, 2000, p. 44)

De todas as formas de competência referidas, interessa ao trabalho tratar especificamente e de forma detalhada as ditas competências constitucionais comuns. São elas que abrem a possibilidade de Estados-membros, Distrito Federal e Municípios compartilharem com a União, e de acordo com as normas do texto constitucional, a prestação de serviços de natureza social, em especial nas áreas da cultura, saúde, educação, do meio ambiente, habitação, combate à pobreza, integração social, políticas de trânsito, exploração de recursos hídricos e minerais com a implementação dos Estados de Bem-Estar Social. As competências constitucionais comuns são as que melhor definem o federalismo cooperativo e estão dispostas no artigo 23 da Carta Magna. Isto é, toda gama de atividades e serviços públicos (como saúde e educação) que cabem às diferentes esferas governamentais em cooperação numa sistemática basicamente fundamentada na ação governamental da União nos aspectos mais gerais de cada uma das competências, traçando normas amplas a serem aplicadas em todo o território nacional, e os estados e municípios adequando essa aplicação às peculiaridades de cada região.

As competências comuns trazem uma prerrogativa legislativa conjunta para o agir de todos os partícipes do pacto federativos, além de trazerem a obrigação de agir de cada ente federado dentro de sua órbita sem que possa se omitir de agir (FAMURS, 2005, p. 83). Assim, a atuação dos três níveis de governo não ocorre mais de forma isolada, mas sim com base tanto na integração horizontal entre as comunidades federadas, como no sentido vertical entre o poder central, representado pela União, e os demais entes federados. Pode-se dizer com isso que o texto constitucional deu ampla liberdade política à União, aos estados e aos municípios para atuarem em extenso rol de políticas ao tratar das competências constitucionais comuns previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

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.
- Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Esse dispositivo trata de políticas públicas cuja competência para sua criação, implantação e custeio caberão aos três entes federados. No que pertine à importância da arrecadação da União, estados e municípios para a promoção das políticas públicas, pode-se dizer que são vitais para que essas políticas possam existir. O artigo 23, ao elencar as competências comuns, amplia a área de incidência dos municípios, torna todos os entes federados igualmente competentes e se reflete como normativa de caráter programático, porque depende de legislação complementar para estabelecer os limites de cooperação entre as esferas de governo (BOFF, 2005, p. 73). Ao mesmo tempo a distribuição de competências comuns permite ao Estado dinamizar a concretização de suas atribuições distanciando-se daquilo que José Alfredo de Oliveira Baracho (BARACHO, 2000, p. 05) define como a burocratização estatal que impede a modernização dos serviços que ele próprio criou (saúde, transporte, previdência, justiça).

As competências comuns exigem a atuação conjunta dos entes federativos. Dessa forma, a União, os Estados-Membros e os Municípios devem cooperar e desenvolver atividades conjuntas para atender melhor a população em suas necessidades. Infelizmente, a ausência de regras precisas sobre como o relacionamento entre as três esferas de governo deve ocorrer, parece fazer surgir um vazio na atuação dos entes federativos, pois falta uma regulamentação clara de quem cuidará de algumas questões sociais, já que a norma constitucional, prevista no



parágrafo único do art. 23 da Constituição, ainda carece de regulamentação: "Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional". Este vazio pode ser suprido, pela descentralização das ações e desde que haja participação de todos os entes interessados na implantação de determinada política, de maneira coordenada e cooperativa. (TAVARES, 2009, p. 57).

Isso pelo fato de a Emenda Constitucional 53 de 2006 ter acrescentado o parágrafo único prevendo que leis complementares iriam fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Acontece que até o presente momento não houve a criação de legislação complementar regulando a atuação de cada entidade federada no tocante às competências constitucionais comuns o que, não raro, gera sobreposição de atividades com o conseqüente desperdício de recursos públicos, ou então a omissão de todos. É evidente a necessidade de modificações, porque a sociedade se desenvolve e muda sua rotina ao passo que a esfera estatal permanece inerte e profundamente atrelada a interesses políticos e ideologias de esquerda e direita sem perceber que as questões sociais são de caráter prático e como tal precisam atender a essa dinamicidade (BARACHO, p. 10). Nesse contexto, o artigo 23 da Carta Magna estimula a inter-relação entre os entes federados em prol do bem comum mostrando que as demandas sociais por saúde, educação, cultura e tantas outras, estão acima de interesses político partidários. O que se quer dizer é que, no instante em que existem atribuições comuns aos diferentes níveis de poder, em muitas ocasiões governantes de partidos políticos rivais ideologicamente precisarão tomar decisões conjuntas deixando de lado as divergências em prol do bem da coletividade. Infelizmente, ainda não foi promulgada lei complementar prevista no texto constitucional para regulamentar a atividade de cada ente federado nas competências comuns constitucionais o que, embora não impeça sua aplicação, com certeza gera limitações.

Como explicar ao cidadão comum que o Congresso Nacional que desde outubro de 1988 tem a obrigação de editar as leis complementares que regulamentarão o Pacto Federativo, artigo 23 da Constituição Federal de 1988, para estabelecer os limites de cada ente na execução das diversas competências comuns que nele estão listadas, dizendo o que compete a cada um é informando as fontes de financiamento para o cumprimento das obrigações, ainda não teve tempo de fazê-lo (24 anos no aguardo) e, no

entanto, é extremamente célere para votar leis que pisoteiam na autonomia dos Municípios, que desorganizam os orçamentos desses entes locais, que desconsideram os pleitos da população local pois que obrigam os prefeitos a priorizar demandas que não são as eleitas pelo munícipe? (CNM, 2012, p. 18)

Talvez a área com os casos mais emblemáticos, e também os mais graves, de dificuldades geradas pela ausência de lei regulamentando as competências comuns sejam as ações de medicamentos. Sem adentrar com profundidade na questão das políticas públicas da saúde, abordadas no capítulo seguinte, esse tipo de ação prolifera em todos os estados brasileiros onde quase sempre são demandados solidariamente os três entes federados. Porém, em muitas ocasiões há o mau gerenciamento de medicamentos no sentido de ser comprado em excesso determinada medicação e em número reduzido outro tipo igualmente importante. Ou seja, diferentes entidades federativas, por atuarem em conjunto, adquirem os mesmos medicamentos gerando sobre e, em contrapartida, deixam de fazer a aquisição de outros fármacos. Verifica-se a falta de coordenação intergovernamental diante das temáticas relacionadas com as competências comuns como reflexo da ausência de regulamentação da repartição de competências e também da inexperiência do atual sistema federativo brasileiro quando o assunto é o trabalho integrado e cooperativo entre os diferentes níveis de poder. Diante das indefinições quando o assunto é a divisão das competências constitucionais comuns, a temática da descentralização e desconcentração de poder em prol do ente federado mais próximo dos cidadãos, qual seja, o município, toma força.

### **3. O PODER LOCAL MUNICIPAL COMO VETOR DA REAL EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **3.1 Poder Local e o princípio da subsidiariedade: o município como ente mais próximo da realidade de seus cidadãos**

Inobstante os relevantes avanços no tocante à aplicação de políticas públicas no Brasil, é notável que essas se encontram eminentemente adstritas ao governo federal, sendo que são, de maneira uniforme, ditadas por um comando

geral, como se as necessidades e carências regionais e locais fossem as mesmas em todo o território nacional. Não se pode negar que a Carta Magna de 1988 tenha sim colocado a municipalidade em destaque, inclusive sob o ponto de vista financeiro com aumento nas transferências fiscais para as cidades e também com o significativo crescimento na participação municipal na concretização das políticas públicas, como as resultantes das competências constitucionais comuns do artigo 23 da Constituição Federal. Entretanto, pouco a pouco tem havido um novo processo de centralização financeira nas mãos da União, mas dessa vez resultante, principalmente, da nova fase de concentração de receitas no caixa do poder público central.

Ou seja, não houve alterações de âmbito constitucional (re) transferindo poderes (competências constitucionais) para a União. Pelo contrário, existe uma tendência de municipalização de políticas públicas com destaque para as constantes no rol das competências comuns que, por caberem a todos os entes federados, não raro acabam por sobrecarregar o poder público local quando omissos os demais. Todavia, ao mesmo tempo, a centralização de recursos impede ou dificulta a atuação mais eficiente da administração municipal ao sobrecarregar o orçamento das cidades. A questão da repartição das receitas tributárias é o assunto do terceiro capítulo deste trabalho, faz-se, porém esse breve parêntese para esclarecer que no tocante à descentralização de competências e empoderamento da gestão municipal, a Constituição Federal de 1988 é fértil em mecanismos de participação local que, no entanto, sofrem uma espécie de opacidade quando não encontram no seus orçamentos meios para viabilizá-las.

O texto constitucional, no tocante às competências (sobretudo as comuns), criou as bases legais para dar destaque ao município, detentor daquilo que se entende por Poder Local e que possui intrínseca proximidade com as mazelas de sua população sendo o ente que de forma mais econômica e otimizada pode aplicar as políticas públicas em consonância direta com os comandos constitucionais e priorizando quais delas são adequadas e necessárias para determinado local. Igualmente, a extensão dessas políticas pode ser mais bem mensurada pelo município, ente ciente das maiores carências locais, pois é na esfera local que a sociedade tem os mecanismos que tornam possível a

viabilização de controles sociais que permitem a concretização dos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana (HERMANY, 2007, p. 271).

Não à toa que a temática do poder local, ou a expressão sinônima espaço local, está rapidamente vindo à tona para se tornar uma das questões vitais do modelo atual de organização social figurando no centro de um grupo de transformações envolvendo a desburocratização, a descentralização, a regionalização, a participação e as novas tecnologias urbanas (DOWBOR, 1999, p. 11). Muito frequentemente os autores utilizam as expressões “desconcentração de competências” e “descentralização de competências” como sinônimas e referindo-se a todo o tipo de processo que transfira poder ou atribuições da União para os demais entes federados ou dos Estados-membros para as cidades que compõem seus territórios o que, bem verdade, não gera maiores complicações na compreensão do que pretendem argumentar. Esse trabalho, porém, dará preferência ao menos, ao termo descentralização, primeiramente por ser mais amplamente utilizado na bibliografia pesquisada e aplicada; e, em segundo lugar por entender o mais adequado dentro da definição doutrinária.

O autor português Luís Valente de Oliveira em sua obra intitulada Regionalização (1996, p.25), expõe que por desconcentração de competências se entendem as operações que transferem aos órgãos de nível hierárquico inferior o desempenho de funções com o objetivo de ficarem mais próximas de seus destinatários permanecendo com a instância central a responsabilidade pela definição de tudo o que é feito sendo, na realidade, centralizadora em sua essência pelo fato de introduzir maior eficiência na máquina administrativa hierarquicamente superior. Isto é, o órgão local que aplica a política determinada, apenas segue as regras pré-estabelecidas pelo governo central e não possui discricionariedade para interferir no modo de aplicação, mas apenas a cumpre. Já a descentralização tem natureza diversa no sentido de que, não só não pretende que exista uma uniformidade, como também vê com bons olhos que a variedade de respostas leva a uma maior satisfação dos cidadãos por serem eles, em última instância e por meio de seus representantes, quem deverão (ou deveriam) definir as soluções que lhe são mais apropriadas (OLIVEIRA, 2005, p. 31). A descentralização permite aos órgãos da administração municipal manter significativo nível de independência para

adoção dos mecanismos mais adequados aos anseios dos cidadãos e também é fruto da evolução da democracia brasileira pós Constituição Federal de 1988. Não por acaso é chamada de Cidadã não somente pelo fato de trazer uma série de garantias sociais aos cidadãos, como acesso à educação, saúde, moradia e muitos outros, mas também por permitir a participação da sociedade de maneira mais próxima.

Obviamente essa participação dos indivíduos fica pautada e vinculada basicamente pelo modelo representativo, mas no instante em que há uma extensa enumeração de competências a cada um dos entes federados, automaticamente se está a permitir a proximidade das pessoas das decisões políticas que de um modo ou de outro interferirão em sua vida. Ou seja, o modelo adotado pela Carta Magna de 1988, como nenhum outro, concede grande número de atribuições ao poder público municipal como ao tratar das competências constitucionais comuns que, embora exercidas conjuntamente pelos entes federados, ampliou a área de incidências dos municípios permitindo a todas as esferas de poder agir em conjunto (BOFF, 2005, p. 72).

Aparentemente, pelo exposto, pode-se pensar que as Constituições anteriores à atual atribuíam maior número de competências à União e aos Estados-membros do que aos municípios, o que sobre determinado ângulo não deixa de ser verdadeiro, porque como visto alhures ao longo da evolução dos textos constitucionais há sim a gradual desconcentração de poderes e aumento dos dispositivos legais destinados à municipalidade, posto que nos primeiros diplomas constitucionais do país esse ente federado nem mesmo era referido, mas isso ocorria principalmente em matérias regulando o sistema político e tributário. Por outro lado, no tocante à divisão de competências para a execução de políticas públicas, por exemplo, como as provenientes dos direitos sociais como educação, saúde, moradia, lazer, entre outros, hoje presentes no artigo 6º da Constituição Federal, quase não havia referencia nos textos anteriores a quem caberia executá-las.

A Carta Política de 1967, por exemplo, ao se referir aos temas da saúde e da educação apenas declara no artigo que trata das competências da União que

caberia a ela estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde sem maiores detalhamentos acerca da possibilidade e a forma de participação de cada um dos entes federados. Na prática então, diante da escassez de divisão de competências constitucionais específicas e da menor relevância do poder público municipal no cenário nacional, lembrando que da década de 1960 até final da década de 1980 país viveu sob regime de exceção de caráter fortemente centralizador, o que ocorria era a presença da União no controle de quase todas as políticas públicas nacionais. Fosse em planos de educação, políticas de saúde, programas habitacionais ou até mesmo na área cultural, tudo partia de um governo central com modelos basicamente padronizados para todo o país. Isso porque, durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram muitos mais próximas ao que caracterizaria um modelo unitário do que uma federação propriamente dita de modo que governadores e prefeitos de cerca de 150 cidades de médio e grande porte foram destituídos de sua autonomia política, além de que todos os governadores e prefeitos detinham de escassa autonomia fiscal com a concentração dos principais tributos nas mãos do governo federal (ARRETCHE, p. 45).

A área da saúde, exemplificativamente, com a instauração do Regime Militar em 1964 extingue os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e cria o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que, na época, financiava o sistema público de saúde brasileiro com acesso somente aos trabalhadores e seus dependentes, mudança que representou uma evolução no sistema de gestão da saúde. Por outro lado, deixa de ser dada atenção às medidas de saúde pública, de caráter preventivo voltadas ao atendimento de demandas específicas de cada região, isso em função do caráter geral e centralizador da execução da política de saúde naquele período. Nesse cenário, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é criado pela primeira vez capítulo específico para os direitos sociais e, no mesmo diploma legal, concede de forma comum à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios o poder para juntos tratarem das políticas públicas envolvendo basicamente os direitos sociais. Sim, pois o artigo 23 da Carta Magna ao dizer que caberá a todos os entes federados tratar de assuntos como educação, saúde, habitação e meio ambiente nada mais fez do que dar a esses

entes o poder sobre a aplicação de quase todos os direitos sociais constitucionalmente assegurados.

Dessa evolução na repartição das competências o que se conclui é que, ao não existir previsão específica nos diplomas constitucionais anteriores que tratassem das matérias hoje afetas às competências constitucionais comuns, a União, e em menor escala os Estados-membros, dominavam o exercício dessas atividades onde a municipalidade praticamente não figurava. Com o advento da atual Carta Política, o município é inserido no rol das competências comuns passando a figurar em posição de igualdade junto aos estados e a União. Neste sentido, é necessário demonstrar que os municípios representam, dentre os entes federados, o elo mais próximo entre as deficiências de sua população e consequentes mecanismos para supri-las, corroborando aquilo que a doutrina *latu sensu* entende como empoderamento da municipalidade. As cidades estão despontando como agentes de justiça social, pois é no espaço local que mais facilmente são identificadas as principais ações de redistribuição dentre aquelas que necessitam de ações locais e onde as propostas demasiadamente globais não funcionam do que se conclui ter o município essa capacidade de democratização das decisões na medida que o munícipe pode interferir de maneira muito mais clara e fácil em assuntos da própria vizinhança sem a necessidade de mediação por grandes estruturas políticas (DOWBOR, 1999, p. 36).

É válido, contudo, lembrar que o trabalho não defende a ideia pura e simples de descentralização e desconcentração de competências na direção da municipalidade. Tal pensamento, além de excessivamente simplista também desvirtua o modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil, sobretudo na Constituição Federal de 1988 que o consagra no artigo 241 ao declarar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarão por meio de lei as formas de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos e a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Do mesmo modo o parágrafo único do artigo 23 da Carta Magna previu, embora até hoje não se tenha criado nenhuma, a elaboração de leis

complementares fixando normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Portanto, quando se fala em descentralização das políticas públicas com ênfase ao poder local, ou seja, à municipalidade, não se está excluindo a participação e a importância dos demais entes federados, principalmente da União. Pelo contrário, deve-se ter em mente a preocupação com a inserção de um direito social condensado e que verifique a necessidade de garantias institucionais representadas pela Constituição Federal evidenciando justamente a relação com o espaço estatal nacional voltado à proteção da estrutura constitucional democrática ao mesmo tempo em que o espaço local deva representar, dentro dessa estrutura de efetivação das garantias constitucionais, uma potencialização da esfera local (HERMANY, 2007, p. 255).

Além disso, conforme expõe Dowbor (1999, p. 20), o processo de urbanização ocorrido ao longo do século XX fez com que as populações migrassem em grande número para os grandes centros de maneira que 50% da população brasileira até o ano de 1965 residia no campo e em 1988 esse índice sobe para 75% da população residindo nos centros urbanos sendo que, atualmente, apenas 15% da população brasileira vivem na zona rural, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013).

Para o autor, essa urbanização quebra o paradigma dos modelos de administração centralizados de décadas atrás onde a sociedade brasileira era caracterizada por uma capital e algumas cidades cercadas por uma população camponesa dispersa sendo, pois, natural nessas condições que o Estado no exercício de suas funções centralizasse as decisões no centro do país. Porém, argumenta, que hoje a esmagadora maioria das pessoas vive nos centros urbanos, mesmo quem vive da agricultura, e a maior parte das necessidades da população como saúde, educação, meio ambiente, política cultural e outras, podem ser decididas localmente sem a necessidade da atuação de um poder centralizado. Essa noção pode perfeitamente ser aplicada às competências constitucionais comuns da Constituição Federal dando ênfase à municipalidade quando o objetivo for adequar determinada política pública ao ambiente no qual será inserida, aqui



então a descentralizando, sem descuidar dos aspectos de necessária centralização.

Um exemplo que pode evidenciar onde, numa mesma temática, se pode ter de forma concomitante a atuação centralizadora da União e descentralizadora da municipalidade sem que, com isso, se configure uma contradição, mas sim a soma de esforços é a política criada pela Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010, conhecida como Lei dos Resíduos Sólidos. Caracteriza-se por ser um diploma legal específico voltado à gestão dos resíduos sólidos em todo o território nacional de forma bastante ampla onde trata de assuntos como o da responsabilidade pela destinação dos resíduos sólidos após o consumo dos produtos industrializados. Se por um lado representa uma legislação de caráter geral aplicado a todo o território nacional o que uniformiza e permite a implementação em todo o país de uma política voltada ao adequado descarte de resíduos sólidos, por outro lado determina que dentro de cada Estado-membro o plano possa ser subdividido em microrregiões e abarquem, por exemplo, uma política específica para regiões metropolitanas, outra para regiões industriais, enfim, cada uma adequada à realidade local.

Nesse contexto, os municípios também precisariam adequar-se e elaborar seus próprios planos de descarte de resíduos sólidos para terem acesso aos recursos do governo federal destinados a esse fim de modo a existir uma verdadeira conjunção de esforços dos entes federados na implementação de atividades que deem adequada destinação aos seus resíduos sólidos. Ao criar lei de caráter geral para ser aplicada em todo o país a União obriga e insere em todos os membros da federação a principiologia de proteção ao meio ambiente no tocante ao descarte de resíduos sólidos. Os municípios, por sua vez, encarregados pelo recolhimento dos descartes dos munícipes, adotarão os meios mais adequados, dentro da realidade local, para a destinação e tratamento de seus resíduos sólidos numa sistemática que permite a participação mais efetiva das camadas sociais ligadas à região onde a política será adotada e na qual o poder local se insere.

Esse seria apenas um dos diversos exemplos que poderiam ser utilizados para demonstrar que os governos locais devem ser os responsáveis pela execução de políticas públicas voltadas ao incremento da qualidade de vida, tanto em função da (re) definição de competências constitucionais, ou em virtude da crise de financiamento do Estado Nacional o que o incapacita de atender com eficiência às demandas da população o que justificaria, de modo paradoxal, a importância do poder local para o próprio desenvolvimento da sociedade globalizada relacionado ao conceito de qualidade de vida como um fator de aumento da produtividade e, em consequência, do desenvolvimento econômico (HERMANY, 2007, p. 263). O que o autor quer dizer é que, logicamente, todas as nações estão inseridas num ambiente globalizado, não sendo diferente com os municípios brasileiros também inseridos nesse cenário globalizante, ou globalitário como diria Milton Santos, e para conseguir uma posição de destaque nesse modelo mundial precisam voltar-se para seu interior, ou seja, para suas capacidades e características que lhe são peculiares o que somente é possível mediando o fortalecimento do poder local, justamente por estar em contato mais próximo com a realidade.

Um dos fundamentos desse modelo é, justamente, o princípio da subsidiariedade que dá preferência à prestação descentralizada dos serviços, mas incentiva, ao mesmo tempo, a construção do consenso político no sentido de permitir a produção de normas gerais sobre o conteúdo de execução de uma política (no intuito de que se possam criar parâmetros a serem usados por outros entes federados) e também incentivar a produção de normas mais federalizadas capazes de se adequarem às peculiaridades locais (KRELL, p. 14). Logicamente, a tarefa de aplicação da subsidiariedade não é simples e linear necessitando, como indica o Professor Ricardo Hermany (2012, p. 99), que os municípios brasileiros o apliquem tanto no aspecto vertical, onde se destacam as discussões acerca do conjunto de competências municipais, como no aspecto horizontal onde assume importância a verificação dos pressupostos de ocupação do espaço público municipal pela sociedade; tudo isso sem deixar de aplicar a subsidiariedade em consonância com a principiologia constitucional, principalmente com o princípio da igualdade o que será feito, portanto, transcendendo-se aos limites locais para existir uma certificação do respeito aos ditames constitucionais evitando-se a formação de uma oligarquia local.

A diretriz vertical da subsidiariedade exerce na administração municipal uma espécie de controle indireto de constitucionalidade, porque mesmo não se valendo do Judiciário, limita às decisões locais aos ditames constitucionais, não somente ao princípio da igualdade, mas ao próprio controle de legalidade dificultando medidas populistas. É que, embora se defenda e seja importante a adoção de postura descentralizadora municipal, isso não pode ser utilizado como desculpa para a perpetuação de ilegalidades que, sempre que presentes, exigem a declaração de inconstitucionalidade no instante em que a legislação municipal ao invés de garantir a aplicação do princípio da subsidiariedade esteja em posição de conflito com as garantias constitucionais (HERMANY, 2012, p. 104). O mesmo pode ser dito quando houver conflitos de competências entrando um ente federado na competência de outro mediante criação de lei cuja matéria não lhe compete como, por exemplo, o município legislando matéria de direito penal. O sentido vertical da subsidiariedade fomenta a interação e cooperação entre as esferas de poder com ênfase à municipalidade mais próxima dos cidadãos.

Dentro da análise das competências constitucionais comuns dois elementos podem dificultar a separação de até onde vai a atuação e responsabilização de uma esfera de poder e a partir de qual momento se inicia o de outro ente federado. O primeiro fato dificultador dessa identificação de papéis está no próprio tipo de responsabilidade, isto é, o artigo 23 diz que são igualmente responsáveis todos os membros da federação pelas políticas públicas nele descritas o que não raro gera conflitos. As ações de medicamentos talvez sejam o exemplo mais pontual no qual União, estado e município são solidariamente demandados ou então, o mais comum, somente a esfera municipal é instada a oferecer a medicação o que acaba por sobrecarregar a municipalidade. Um segundo aspecto responsável também pela dificuldade na limitação, ou definição, das competências comuns é a ausência de leis complementares regulamentadoras das políticas previstas no rol das competências comuns que, diga-se, contemplam as mais importantes políticas de interesse da comunidade como a saúde e educação.

Tal situação adquire ainda maior relevo se for considerada a importância dos temas que estão relacionados no conjunto de incisos do art. 23, envolvendo, na prática, as políticas públicas de maior interesse no cotidiano do cidadão. Neste dispositivo constitucional se observa, por

exemplo, a necessidade de uma atuação cooperada nas áreas de educação e saúde que, no caso dos Municípios Brasileiros, têm demandado significativa parcela dos recursos orçamentários.

Vale registrar, neste ponto, que a ausência de uma clara regulamentação não pode servir para os entes federados alegarem a ausência de legitimidade e, por conseguinte, a desoneração da obrigação social perante o cidadão. Dessa feita, as decisões judiciais que envolvem a área de saúde pública têm sido recorrentes no sentido de confirmar a solidariedade recíproca das diferentes esferas federativas – o que, na prática, tem sido um ônus significativo para os Municípios Brasileiros. Isso porque, a maior parte das ações judiciais é direcionada a este ente federado, exigindo correspondente aporte orçamentário, muitas vezes insuficiente, mesmo se considerados os valores arrolados a título de reserva de contingência.

De fato, as decisões têm sido uníssonas no sentido de consagrar a responsabilidade solidária entre os diferentes entes da federação, tendo o Tribunal de Justiça Gaúcho afirmado não ser possível que se tenha enquanto a vida se escoar – a discussão sobre um doente municipal, estadual ou federal. Nesse contexto, o STF já decidiu, ao enfrentar demanda relacionada à saúde, que existe uma responsabilidade linear alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (HERMANY, 2012, p. 107)

A segunda faceta da subsidiariedade está na dimensão horizontal do princípio e se relaciona com a interação do poder público municipal com os espaços de poder da sociedade civil. O alcance do programa a ser implantado pelo poder público vai depender de fatores como a importância para os cidadãos daquela cidade da política a ser adotada, pois com certeza a participação será mais efetiva quanto mais preponderante for a área de aplicação dos recursos de maneira que certamente as políticas resultantes da aplicação das competências comuns, sobretudo as de saúde e educação, interessarão a uma parcela significativa da população. Outro fator tem a ver com o grau de descentralização dos recursos e da participação do poder local, porque o nível de descentralização será diretamente proporcional à taxa de adesão municipal a determinado programa de municipalização ou de participação municipal nos indicadores como mostram algumas políticas que obtiveram êxito justamente pelo considerável grau de descentralização como: a municipalização das redes de ensino fundamental, o Programa de Municipalização da Merenda Escolar, o processo de habilitação municipal ao SUS e o processo de municipalização das consultas médicas (ARRETCHE, 2000, p. 37).

Por último, mas não menos importante, está a participação efetiva da população local na escolha das políticas a serem adotadas, na fiscalização nas suas

execuções e na participação por meio de Conselhos, ONGs ou outras formas organizadas da sociedade civil. Essas novas formas de interação entre os governos locais e a sociedade concretizada nos conselhos municipais fazem surgir um novo padrão de governo baseado na gestão democrática que se assenta em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos do município no tocante às políticas públicas e aos anseios de sua população, o reconhecimento de direitos sociais (aqui se inserem perfeitamente os decorrentes das competências constitucionais comuns), e a abertura de canais permitindo a ampla participação da sociedade (RIBEIRO, p. 13).

Um outro elemento pouco explorado, mas que sem dúvida interfere diretamente no aumento da participação dos indivíduos nas decisões locais é o uso da internet tanto por parte dos administrados como dos administradores. Aliás, o acesso a rede mundial de computadores interfere na vida de quase todos os indivíduos em maior ou menor grau, no caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, atinge a totalidade das prefeituras que com investimentos relativamente baixos oferecem ampla gama de informações aos munícipes que mostram um interesse crescente e acelerado, quando analisados os números de acesso, mostrando-se como instrumento útil e necessário para a democratização do acesso à informação incentivando a população a tomar conhecimento de assuntos referentes: à promoção do desenvolvimento local, ao estímulo ao turismo, à obtenção de informações, à divulgação de processo seletivos, à compras e licitações, à comunicação com a população, à prestação de serviços públicos e à melhoria do ensino (FAMURS, 2005, p. 562).

Contam ainda com a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida com Lei da Transparência, e que obriga todos os entes federados a publicarem na rede mundial de computadores informações como a implementação, o acompanhamento e os resultados de programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos além do resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. Sem dúvida uma forte ferramenta de empoderamento e incentivo da participação dos cidadãos. As cidades precisam criar sua identidade própria e

deixarem de ser simplesmente um ponto de convergência de interesses federais, estaduais e privados o que também deve ser feito no tocante à descentralização dos sistemas de financiamento das políticas públicas. O crescimento econômico de uma localidade é sim diretamente proporcional ao grau de satisfação dos seus cidadãos e, a municipalidade, por sua vez, o ente federado mais apropriado para perceber as demandas locais para adequar suas políticas públicas ao perfil do município. É que o controle e o uso da racionalidade no trato das políticas locais cada vez mais impõe ao Estado a necessidade da participação ativa da comunidade e não somente das empresas e órgãos públicos (DOWBOR, 1999, p. 34).

O princípio da subsidiariedade é considerado como instrumento utilizável pelos governantes, na procura de equilíbrios, necessários a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades. Para tal efetivação, surge os questionamentos acerca das fronteiras da ingerência e da não-ingerência, que variam de acordo com as capacidades e as necessidades dos atores sociais. A doutrina social não exclui formas de intervenção estatal, em casos de necessidade, mas recusa a liberdade e a igualdade sacralizadas. (...) Percebe-se que a realidade sociológica moderna, além de procurar o fim dos corpos intermediários, rejeita a concepção social organicista, passando a aceitar o Estado como quase o único detentor da autoridade. Esse entendimento vai levar a compreensão do princípio de subsidiariedade como instrumento para relacionar as instâncias estatais, frente ao individualismo. (BARACHO, p. 57)

O incentivo à participação dos habitantes da própria cidade não é, contudo, somente decorrência do fato de serem eles os maiores, se não únicos, beneficiários dos avanços sociais ou vítimas das mazelas da comunidade. Eles são frutos uma sociedade que, ainda que timidamente, começa a perceber seu papel como cidadãos na acepção ampla de cidadania, ou seja, como indivíduos responsáveis pela melhoria do ambiente urbano no qual estão inseridos, no caso, o seu próprio quintal representado pelo município, bairro e rua onde vivem. Não se discute ser essa evolução lenta, na realidade poderia caminha de forma mais satisfatória, mas tampouco se pode deixar de lado o fato de que os mecanismos que permitem essa quebra de paradigma ser, em termos históricos, bastante recentes no país e representados, sobretudo, pela Constituição Federal de 1988. O que se quer dizer é que foi somente a partir da década de 1990 que a temática do poder local passa a ser vista, sob o viés administrativo, como a sede do poder

público municipal e, por outro lado, com o dinamizador das mudanças locais por meios do surgimento do associativismo e comunitarismo em que a participação popular consolidada através do poder local, definido como sinônimo de força social organizada, começa a ir na direção do que se chama de *empowerment* ou “empoderamento” caracterizado pela capacidade interna de gerar processos autossustentáveis apenas contando com o auxílio de órgão externos, não necessariamente ligados ao governo, como por exemplo o apoio dado pelo Terceiro Setor (GOHN, 2004, p. 63).

São vários os mecanismos de participação da sociedade na tomada de decisões das políticas públicas municipais como os conselhos municipais onde os espaços públicos são distribuídos igualmente entre o governo local e a sociedade civil cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais, sendo o principal canal de participação popular, pois são formados por representantes do governo e da sociedade civil para debater e construir políticas, por exemplo, voltada à assistência social, saúde e educação. Sem dúvida precisam ser aprimorados, uma vez que a principal crítica se quanto ao direcionamento de algumas temáticas de acordo com interesses político-partidários, porque muitas vezes os conselhos acabam reunindo grupos que defendem interesses específicos sem representar efetivamente a população ou os diferentes grupos inseridos na sociedade local.

Isso, porém, não pode tirar a importância dos conselhos como instrumento de empoderamento e participação da sociedade civil organizada. Talvez a maior divulgação das atividades dos conselhos aliada a própria maturidade política da população local reconhecendo-se como indutora do desenvolvimento do município onde residem. Dentro da temática das competências constitucionais comuns, quatro áreas talvez sejam aquelas em que realmente a atuação do poder público municipal possa ser o grande diferencial a permitir a aplicação de forma satisfatória e eficiente sendo elas: a saúde, a educação, o meio ambiente e a cultura e, por essa razão, são abordadas no tópico seguinte deste capítulo.

O que acontece agora é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações

políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário, etc. (BOBBIO, p. 145)

Toda a evolução e amadurecimento das instituições políticas de uma nação, assim como de seus diplomas legais, vêm acompanhados da maturidade de sua população num processo cíclico em que um interfere no outro gerando transformação e desenvolvimento. Não poderia ser diferente quando o assunto são políticas públicas de caráter comum, ou seja, no mesmo momento em que essas atribuições são constitucionalmente outorgadas em comum a todas as esferas de poder, lenta e gradualmente passa a aflorar na mente dos cidadãos seu papel como agente modificador da realidade social no qual está inserido. Seja pela efetiva participação nas demandas de sua cidade, seja como fiscalizador do trabalho daqueles que o representam para que ao menos, na hora do voto, tenha a consciência de quem escolherá para representa-lo. Lógico que num país com baixo nível de escolaridade como o Brasil, os índices de engajamento e participação estão muito aquém do desejável. Todavia, é evidente também que, ao menos sob o ponto de vista da participação da sociedade civil no enfrentamento das demandas locais, hoje existem vários mecanismos e órgãos (oriundos da sociedade civil) com forte atuação e papel decisivo na tomada de decisões e implantação de políticas públicas em parceria, ou não, com o poder público.

### **3.2 Políticas públicas decorrentes da competência constitucional comum**

O legislador constituinte, ao criar o artigo 23 do texto constitucional dispendo das competências comuns a União, aos Estados-membros, aos municípios e Distrito Federal, ao que parece teve a nítida intenção de garantir a participação de todos os entes federados naquelas políticas públicas mais importantes para os cidadãos, ou seja, as que estão relacionadas com os direitos sociais. Pode parecer arriscado utilizar o termo “principais” referindo-se a direitos sociais que abrangem essas políticas, pois se corre o risco de fazer parecer que a defesa de uma temática seja mais importante do que a outra, o que não é necessariamente verdadeiro e não podem ser colocados na mesma balança muitas vezes. Não



pode, contudo, deixar de ser considerado que a maioria dos assuntos dispostos nas competências comuns representam as áreas de maior importância na atuação do poder público, sobretudo quando tratam de políticas para as populações mais pobres. Todavia, nesse capítulo serão abordadas aquelas que, dentro da estrutura desse trabalho, são consideradas as mais importantes sobre o ponto de vista da atuação municipal, logicamente, junto dos demais entes federados. Por essa razão, traz alguns aspectos da atuação dos governos locais e de sua inter-relação, principalmente com a União, dentro das competências comuns nas políticas da saúde, educação, cultura, meio ambiente e habitação.

Ao tratar da saúde, da educação, da cultura, da habitação e do meio ambiente, além das demais áreas referidas no dispositivo, está na realidade adentrando nos mais importantes direitos sociais garantidos na própria Constituição Federal no artigo 6º e fazendo com que todo o Estado participe. O acesso à saúde, talvez o direito social mais premente diante da fragilidade do ser humano quando necessita de ajuda médica, e que, como a maior parte da população brasileira, sem plano de saúde precisa socorrer-se do Sistema Único de Saúde. A educação, por sua vez, elemento básico para qualquer país que pretenda se colocar no rol das grandes nações e que, no caso do Brasil, um dos países emergentes, amarga o 58º lugar de um total de 65 países no ranking do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês) que é uma iniciativa internacional de avaliação comparada aplicada aos estudantes na faixa dos 15 anos idade que estão concluindo a escolaridade básica obrigatória na maioria dos países cujo objetivo é o de produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação nos países participantes subsidiando políticas de melhoria do ensino básico (INEP, 2011, p. 154). A importância da educação, além de indicador de desenvolvimento do país, embora possa parecer clichê é o fato de ser o grande diferencial entre os países emergentes com possibilidade de se tornarem grandes nações daquelas que continuarão estagnadas.

Sem dúvida o Brasil evoluiu muito na temática da educação, ao menos no aspecto do acesso, o que em muito foi assegurado pela Constituição Federal que garantiu o direito à educação gratuita para toda criança dos 7 aos 15 anos de idade e propiciou um significativo grau de descentralização de recursos e poder de

decisão ao nível da escola, além de ter fixado o mínimo a ser gasto em educação em 25% para os estados e em 18% para o governo federal (INEP, 2011, p. 179). De certo modo, juntamente com a educação, a cultura, ou cobrança pelo acesso a ela acaba sendo uma decorrência natural de um povo com acesso à educação além de ser um importante mecanismo de identidade de uma nação, porque os eventos ligados à cultura geralmente estarão ligados ao passado histórico do país ou ao momento contemporâneo da nação, seriam, portanto, um *plus* necessário.

É tradição no Brasil que a oferta de ensino fundamental seja exercida pelos Estados e municípios sendo a presença federal concentrada mais no financiamento às atividades de apoio, como a provisão de merenda escolar, livros didáticos, construção de escolas e na definição do currículo mínimo (ARRETCHE, p. 135). A Emenda Constitucional nº 14 de 1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que consistiu um significativo passo no sentido da distribuição mais equitativa de recursos para os Estados e municípios. Naquele mesmo ano foi criada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), elaborada com a participação de profissionais da educação e outros envolvidos com essa área ditando o papel dos sistemas municipal, estadual e federal na educação onde o governo federal tem a responsabilidade de cuidar de todo o sistema educacional, os Estados são responsáveis pela qualidade da educação e os municípios pelas escolas série iniciais do ensino fundamental (OECD, 2011, p. 180).

O ciclo de reformas empreendidas no setor público em diversos países fez emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. Para tanto, no contexto de descentralização dos serviços públicos, a melhoria do desempenho via introdução da lógica de resultados, tornou-se fundamental para o aperfeiçoamento da gestão governamental, do aumento da eficiência e do controle social.

Como parte dessa proposta, a importância relativa dos governos municipais no Brasil vem sendo paulatinamente alcançada. Elevou-se o volume de recursos nos municípios e em consequência, importantes tarefas, antes assumidas pela União ou pelo Estado federado, passaram a ser de responsabilidade daqueles entes federados. Desta forma, a estrutura organizacional do sistema social brasileiro, foi profundamente redesenhada a partir da implantação de programas de descentralização. Pode-se perceber que esse processo foi marcado pela focalização e intensificação de ações voltadas à reformulação das políticas, incentivando novos arranjos federativos nas responsabilidades assumidas pelas diferentes esferas governamentais no provimento da educação

básica, com repercussões nas bases de sustentação do pacto federativo brasileiro. (COSTA, 2010, p. 124)

O acesso a um meio ambiente equilibrado e sustentável é prerrogativa para a manutenção da vida terrestre para as atuais e futuras gerações. Por essa razão, o constituinte também colocou dentro das competências comuns, nos incisos VI e VII, a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas, a preservação das florestas, da fauna e da flora além da necessidade de autorização para a exploração de recursos hídricos e minerais. Por último, a temática da habitação é importante como elemento que completaria o sentimento de cidadania e de pertencimento dos indivíduos a um dado local, a uma cidade no sentido de quem tem acesso a um sistema de saúde quando necessita, educação de qualidade, cultura e a garantia da preservação do ambiente no qual está inserido, precisa também de um espaço para poder chamar de seu, no caso, sua moradia. Certamente, essa breve análise das competências do artigo 23 do Texto Maior, por ser meramente sob o ponto de vista do dispositivo legal, num primeiro momento parece simplista e distante da realidade. De fato, o é, mas a intenção é a de delimitar as políticas consideradas, dentro dessa estrutura, as mais importantes sob o viés da atuação municipal para, a partir daqui, pontuar aspectos práticos de cada uma delas.

Como dito anteriormente, o município foi o ente federado que mais atribuições e destaque recebeu na Constituição Federal de 1988 quando comparado com os textos constitucionais anteriores, porque pouca alusão se fazia às competências específicas da municipalidade. A Constituição Federal de 1934, segunda da República, foi a primeira a explicitamente trazer de forma mais detalhada competências específicas para União, Estados-membros e municípios no tocante a direitos sociais. Não que utilizasse o termo direitos sociais, adotados no Capítulo II da atual Carta Magna, mas previa sim no artigo 138 que caberia Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, dentre outras medidas, assegurar amparo aos desvalidos por meio de serviços especializados, estimular a educação, amparar a maternidade e a infância, socorrer as famílias de prole numerosa, proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico,

moral e intelectual, adotar medidas legislativas e administrativas de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis.

A Constituição de 1934 teve curta duração, pois foi substituída pelo novo diploma em 1937, o que sob o ponto de vista dos direitos sociais foi de certo modo lamentável, uma vez que nenhuma das Cartas Políticas posteriores a ela, exceto a de 1988, demonstrou tanta preocupação com os direitos sociais como ela. As Constituições de 1937, 1946 e 1967 (esta alterada pelos Atos Institucionais) em maior ou menor grau, compartilhavam basicamente as competências sobre a educação e acesso à cultura englobando a participação das três esferas de poder, das instituições particulares e da família. Percebe-se nelas a forte preocupação em garantir amplo acesso educacional muito talvez pela influência militar de grande parte desse período. Entre as áreas hoje listadas nas competências comuns da Constituição de 1988 e, especificamente daquelas escolhidas por sua importância para esse trabalho (saúde, educação, cultura, meio ambiente e habitação) de fato, apenas se percebe a preocupação mais acentuada com as questões ligadas à educação. Primeiramente, a temática ambiental, por razões óbvias, sequer eram citadas nas Constituições anteriores a atual e quando o faziam ficava nítida a predominância do interesse financeiro e não da proteção ambiental como os artigos 152 e 153 da Constituição Federal de 1946 que tratam da exploração dos recursos minerais e hidráulicos do país. Naturalmente essa temática não foi abordada, porque a preocupação com o meio ambiente é bastante nova, data da década de 1970, quando surgiram os primeiros grupos de ecologistas preocupados com um ambiente sustentável e com as gerações futuras e somente com o passar dos anos é que a discussão acerca de um meio ambiente sustentável foi sendo adotada pelos próprios Estados diante dos reflexos da degradação ambiental culminando em dispositivos legais como os incisos VI e VII do artigo 23.

Além de dispositivos que depositam a responsabilidade pelo meio ambiente saudável sobre todas as esferas de poder, a Constituição Federal de 1988 deu aos municípios as bases para efetuarem a gestão e o controle ambientais quando determina e autoriza a elaboração dos planos diretores e das Leis Orgânicas municipais que abrangem também as questões relativas à legislação municipal ambiental e por sua própria natureza têm condições mais favoráveis para parcerias

com a sociedade civil organizada e com o setor empresarial local (SIRKIS, p. 169). Sem falar que o poder público local também dispõe de mecanismos que permitem e incentivam à adesão dos munícipes a políticas ambientalmente sustentáveis como a possibilidade de previsão do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) que relacionado com a Lei 10.257/01, com o Estatuto da Cidade e com o Plano Diretor dos municípios cria a possibilidade do IPTU progressivo tanto para majorar a alíquota incidente sobre as propriedades que não atendem parcial ou completamente à sua função social, como também para beneficiar com redução de alíquotas ou até isenções os proprietários que invistam em práticas ecologicamente sustentáveis como coberturas vegetais, plantio de árvores e energia solar.

O poder local dispõe de mecanismos para intervir na economia urbana, em geral, e na imobiliária, em particular. Pode encontrar mecanismos tributários de incentivo e penalização, para implementar políticas adequadas, embora isso lhe valha, em muitas situações, confrontos com o poder econômico, mentalidades reacionárias, clientelistas ou corporativas com vícios populistas. Se queremos adensar uma área bem servida de infraestrutura, mas com escassa moradia e pouca diversidade, a taxa progressiva de terrenos não aproveitados e a flexibilização de usos, aliada a uma redução do IPTU residencial e comercial do bairro, podem ser alavancas interessantes. Se almejarmos, pelo contrário, o crescimento zero de um bairro saturado, temos outros mecanismos, inclusive limitar o crescimento apenas ao mesmo gabarito e densidade do que vier a ser demolido. Uma questão crucial, assim, é a relação entre o poder local e o capital imobiliário, cujos investimentos tanto podem segregar e desintegrar, gerando desequilíbrio, quanto harmonizar e agregar, gerando equilíbrio. (SIRKIS, p. 25)

A cidade é um organismo vivo e em constante mutação em que os principais impactos ambientais são gerados onde o ar, por mais poluído que seja, é resultado da mistura dos gases em suspensão; a pavimentação e o concreto são formados por rochas e afetam na transmissão de calor e no curso das águas das chuvas; as plantas sejam nativas ou exóticas buscam o ar, luz e água para viver, ou seja, a cidade é e precisa ser reconhecida como um todo unitário (periferia e subúrbio) e como um organismo integrante da natureza (SPIRN, 1984, p. 18). Por isso, é natural que os principais temas ambientais devam ser por ela solucionados, posto que surgem no seu interior e, ao mesmo tempo, a própria cidade dispõe dos mecanismos para redução de seus impactos como na temática que hoje é um dos principais problemas dentro das cidades e não mais somente nas de grande porte,

como também em municípios de médio porte que é a questão dos transportes. Há alguns anos as grandes cidades, capitais como São Paulo e até mesmo as menores como Porto Alegre, sofrem com os impactos do modelo de transporte adotados no país calcado na precariedade e ineficiência dos meios de transporte de massa (como ônibus e trens).

Recentemente tem se percebido o acentuado agravamento dessas condições nos grandes centros e a inclusão das cidades de médio porte o que em grande parte é consequência também da política econômica do país fortemente dependente da indústria automobilística e que, por isso, cria incentivos à aquisição de veículos automotores por meio de política de isenção ou redução de alíquotas de IPI e facilitado acesso a linhas de financiamento gerando como resultado mais visível cidades repletas de automóveis, congestionamentos, poluição sonora e gasosa, redução de espaços para os pedestres, transformação de bairros em corredores de passagem, alargamento de pistas, redução da cobertura vegetal substituída pelo asfalto, enfim, uma gama de problemas e demandas sociais que ultrapassam a simples matéria da mobilidade urbana e configuram-se em graves problemas ambientais cujas reclamações irão desaguar no Gabinete dos Prefeitos.

Diga-se que acertadamente serão cobradas medidas da municipalidade, porque mesmo que não possam mudar o modelo de transporte adotado no país podem adotar medidas de transformação no âmbito da gestão urbana com o aumento das faixas exclusivas para ônibus, rodízio de automóveis, incentivo a meios alternativos mediante a criação, por exemplo, de ciclovias e bicicletários, incentivo ao plantio de árvores como alternativa para minimizar os efeitos da poluição e aquecimento causados pelo aumento da malha asfáltica e emissão de gases como o monóxido de carbono, dióxido de carbono e dióxido de enxofre e óxidos de nitrogênio além dos problemas de saúde causados por esses poluentes.

Outro ponto fundamental dentro das políticas locais de proteção ao meio ambiente estão às voltadas para a gestão dos resíduos sólidos municipais cujo mais recente é a Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010, mais conhecida como Lei dos Resíduos Sólidos, cujo advento pela primeira vez dotou o Brasil de um diploma

legal específico voltado à gestão dos resíduos no país. As competências legislativas em matéria de meio ambiente aparecem no artigo 24 da Constituição Federal que embora não tenha incluído o município pode ser dito que também existe competência legislativa desse ente extraída do artigo 30 do mesmo diploma. Dentro dessa seara de competências coube à União elaborar normas gerais instituindo uma política nacional de gestão de resíduos sólidos do que resultou o referido texto legal que inclui a atuação interligada da União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, além é claro de conclamar a sociedade civil organizada. Os artigos 18 e 19 da Lei de Resíduos Sólidos tratam de forma bastante extensa da atuação dos municípios na gestão integrada desses resíduos sendo a elaboração de planos específicos a condição para as cidades terem acesso a recursos do governo federal devendo esses planos locais conter informações como o diagnóstico da situação dos resíduos gerados no respectivo território (ARAÚJO, p. 106). Para ter noção da importância da temática do descarte de resíduos, se estima que 32,8 milhões de toneladas de lixo sejam produzidas no Brasil diariamente e onde as cidades, sobretudo as grandes como São Paulo e Rio de Janeiro contribuem significativamente para esses números (SIRKIS, 1999, p. 111).

É importante, portanto, a existência de uma lei geral ditando de maneira ampla a atuação dos governos na temática do descarte de resíduos já que há essa demanda em todos os municípios, mas ao mesmo tempo é igualmente ou até mais importante a participação do poder público local, pois cada cidade também possui suas peculiaridades como espaço para lixões, potencial de reaproveitamento de resíduos, tipo de resíduo; enfim, características melhor aproveitadas pelo governo municipal. Ainda na temática do lixo que naturalmente decorre também das competências comuns, porque envolve sim questões de preservação do meio ambiente, muitas políticas municipais adotadas geram bons resultados e direta ou indiretamente atingem cuidados com parques públicos, jardins, áreas verdes, limpeza urbana e o principal e mais grave de todos: os lixões a céu aberto que em termos de políticas municipais voltadas ao meio ambiente são elementos causadores de severa degradação ambiental.

Mesmo diante da grande importância da participação do poder público local e da população na temática ambiental de descarte de resíduos, pesquisa realizada em 2007 nos municípios situados no Vale do Taquari, por meio de questionário enviado aos responsáveis pela gestão de resíduos nas cidades, apontam que a Secretaria de Obras é geralmente a responsável pela coleta e que 63% dos municípios do Vale do Taquari não faziam a coleta seletiva de resíduos, 58% enviavam seus resíduos para outros municípios e apenas 16% possuíam aterros sanitários (MAZZARINO, 2010, p. 210). Isso dá uma mostra que a municipalidade não está dando a devida atenção à temática do lixo quando o poder público local deveria ser o maior incentivador e o mais engajado na promoção dessas políticas. A governança municipal é fundamental para se atingir uma gestão ambiental bem sucedida, porque por sua própria natureza ela perpassa boa parte dos órgãos de uma prefeitura relacionando-se com as áreas da educação, da saúde, do transporte, da cultura, do urbanismo e, claro, do lixo de maneira que está diretamente vinculada da vontade política do prefeito de fazer da gestão ambiental uma área do seu governo e conseguir ser um articulador entre a sociedade civil, os empresários, o governo estadual e os órgãos federais (SIRKIS, 1999, p. 173)

Por fim, entre as temáticas exemplificativamente abordadas dentro das competências comuns, resta o tema da saúde pública que, com certeza, provoca os maiores debates e sofre críticas da população que faz uso desse serviço público bem como da opinião pública que diariamente expõe a situação precária de hospitais, pronto atendimentos e carência de médicos. O programa mais recente e também ensejador de acalorados debates é o instituído pelo governo federal e chamado de “Programa Mais Médicos” que traz profissionais da saúde de outros países para atuarem no Brasil. O artigo 23, II da Constituição Federal previu que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública e dedicou capítulo específico para tratar da saúde (Título VIII, Capítulo II, Seção II da Constituição Federal) no artigo 196 ao artigo 200 onde, dentre outras coisas, declara que a saúde é direito de todos e dever do Estado propiciando o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle.



O mesmo capítulo também dispõe que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único alicerçado nas diretrizes da descentralização, do atendimento integral e da participação da comunidade. A partir desses preceitos apresentados no Texto Maior, em 19 de setembro de 1990 é promulgada a Lei 8.080 dispondo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Esse diploma legal é o responsável pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS) configurado como o conjunto de ações e serviços de saúde realizados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público consoante previsto no seu artigo 4º. Cite-se ainda a Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990 que trata da participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais para a área da saúde.

Logo, a Política Nacional de Saúde é composta por ações de competência da União, dos Estados e dos Municípios agindo de forma articulada donde cada Gestor deve ter a percepção de que a Constituição Federal e as Leis Orgânicas da Saúde determinam a universalidade (acesso gratuito para todos os cidadãos brasileiros), a equidade (igualdade da assistência sem preconceitos ou privilégios) e a integralidade (atendimento desde ações preventivas até as áreas médicas de maior complexidade) e sua gestão realizada pelos três entes federados. O Gestor Federal, a quem cabe formular as políticas de saúde a serem pactuadas entre as esferas de poder; o Conselho Nacional de Saúde; o Gestor Estadual responsável pela coordenação e a articulação com os municípios visando a cooperação técnica e financeira, a pactuação de metas, o acompanhamento, controle e avaliação das ações de saúde e o financiamento integral das ações sob sua responsabilidade; Gestor Municipal cujos compromissos estão extensamente delineados no artigo 18 da Lei 8.080; além dos respectivos conselhos federal, estadual e municipal (FAMURS, 2005, p. 268 – 270). Importante dizer que o Brasil até o final da década de 1980 contava com uma política dual e seletiva de saúde onde de um lado estava o Ministério da Saúde (criado em 1930) e as secretarias estaduais e municipais de saúde que exerciam somente ações de saúde pública sanitária e preventiva como ações de vacinação e vigilância sanitária de caráter não

contributivo oferecendo também, na rede pública estadual e municipal serviços de atendimento médico à população em geral não segurada. Por outro lado, havia o sistema de seguro-saúde em que somente os trabalhadores vinculados a algum sistema de previdência, isso antes de 1967 quando os CAPs e IAPs foram unificados no INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social) encarregado de gerir, a partir de então, o seguro-saúde encarregado dos sistema previdenciário brasileiro e da rede ambulatorial e hospitalar (ARRETCHE, 2000, p. 198).

Não havia, portanto, o sistema de acesso universal nos moldes de hoje, consoante exposto, uma vez que o sistema de saúde era um dos direitos do trabalhador. Atualmente, embora o SUS esteja integrado dentro da Seguridade Social, que trata da previdência, da assistência e da saúde, essa é direito de todos os cidadãos brasileiros. O atual modelo de descentralização das políticas públicas, acentuadamente na área da saúde, está ligado ao processo de reforma do Estado na tentativa de melhorar os aspectos de governabilidade a partir da recomposição e distribuição das competências entre os entes federados garantindo a melhor aplicação, financiamento e execução das políticas públicas (WEIGELT, 2007, p. 15).

A constituição de um Sistema Único de Saúde ao final dos anos 80 foi a mais importante decisão de reforma social naquela década. Não porque foi a única das políticas sociais em que se reuniram condições institucionais para que se tomassem decisões em favor de uma reforma efetiva. (...) A implementação dessa reforma vem redesenhando o modelo de prestação de serviços de saúde, tal como este havia se configurado ao final dos anos 60, e – o que interessa aqui particularmente – vem redefinindo a distribuição das funções a serem desempenhadas por cada nível de governo. Neste aspecto, a reforma em curso pretende, entre outros propósitos: *i*) transferir aos governos locais (Estados e municípios) as funções de gestão dos atos e procedimentos médicos (ambulatoriais e hospitalares) do setor público e privado, restando ao governo federal as questões relativas ao financiamento; *ii*) transferir aos municípios a maior parte dos atendimentos básicos em saúde e *iii*) transferir aos Estados e municípios as atividades de vigilância sanitária e epistemológica. Trata-se de um único projeto de reforma, com múltiplos objetivos e metas e, portanto, com diferentes atribuições a serem descentralizadas. (ARRETCHE, 2000, p. 197)

Das áreas referidas e que constam no rol das competências comuns, talvez a da saúde seja a que mais necessite de uma efetiva descentralização onde o

empoderamento da municipalidade represente, em termos práticos, a facilitação do acesso para as populações mais carentes por serem as que justamente dependem diretamente dos serviços e medicamentos oferecidos pelo SUS. Por essa mesma razão, é evidente que o controle próximo e voltado exclusivamente às demandas locais só pode ser eficiente se houver a participação daqueles gestores que mantêm contato direto com a população, ou seja, os gestores municipais. Tais medidas estão relacionadas com a própria “complexidade dos problemas sociais que demandam posicionamento dos responsáveis pelas decisões, quer eles sejam da Administração Pública, sociedade civil ou iniciativa privada.” (HERMANY, BENKESTEIN e SODER, p. 229).

Naturalmente, a falta de médicos num posto de saúde, falta de um medicamento específico, ou qualquer outra medida de urgência como são as que envolvem o tema da saúde, serão muito mais rapidamente identificados e supridos se o gestor municipal, seu secretário de saúde tiverem autonomia e recursos para promover as medidas necessárias, bem como prevenir imprevistos. Essa atuação municipal se dá através do Plano Municipal de Saúde (PMS) que é o instrumento básico para todas as ações a serem desenvolvidas no município devendo observar a compatibilidade e o sinergismo com os planos dos municípios vizinhos que compõem a microrregião integrando-se às políticas estaduais e nacionais de saúde onde o gestor orientará suas estratégias e definirá suas prioridades a serem deliberadas e aprovadas pela Conferência Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Saúde (FAMURS, 2005, p. 277).

A Constituição Federal de 1988 criou adotou modelo federativo baseado na transferência de decisões, funções e recursos financeiros federais para estados e municípios, permitindo nos artigos 194 e 204 a descentralização participativa na gestão da saúde, da previdência e da assistência social permitindo também a participação da sociedade o que, no caso da saúde, culminou na municipalização da saúde requisitando o fortalecimento do poder local tanto do ponto de vista financeiro quanto institucional para que os governos locais possam gozar de autonomia na gestão de suas políticas da saúde. Deve-se ter em mente que acesso à saúde não é somente a hospitais, mas também a tratamentos e medicamentos específicos. Uma das questões mais polêmicas e que geram os

maiores gastos e, por vezes, desperdícios públicos refere-se ao acesso a essas medicações que quando não fornecidas pela rede pública geram como consequência as conhecidas ações judiciais com pedido de medicamentos.

A Política Nacional de Medicamentos se baseia nos princípios que norteiam o SUS consistindo em estratégia fundamental a cobertura farmacológica. No instante em que se constata a essencialidade de dado medicamento surge também a necessidade de gerenciar o seu adequado enquadramento no Programa de Medicamentos Excepcionais e promover o seu uso racional (OLIVEIRA e PETEFFI, 2010, p. 84). Isso, porque a falta de gestão leva ao excesso de demandas judiciais, já que essas são geradas por fatores como a solicitação de medicamento que não estão na lista e isso em muito se dá pelo descompasso entre o corpo médico, as listagens de medicamentos da ANVISA e os medicamentos ofertados nas farmácias municipais e estaduais.

A falta de comunicação entre os agentes envolvidos com o PME, sejam eles médicos, juízes e gestores, é um dos causadores de demandas judiciais, na medida em que médicos prescrevem medicamentos que não estão em lista (desconhecem os PCDT), o que faz com que pacientes\usuários recorram ao Judiciário de forma a receber o medicamento. O Juiz muitas vezes “pressionado” pelo paciente, de que se não receber o medicamento coloca sua vida em risco, acaba deferindo Bloqueio de Valores (requisição de valores), o que onera o Estado. Logo, se houvesse comunicação, algumas alternativas poderiam ser buscadas, para que o paciente tivesse o seu tratamento garantido. Primeiro, o médico poderia ter prescrito medicamento similar constante no PCDT, e o Juiz, se houvesse canal de comunicação com o CRS poderia ter conseguido o medicamento pela via administrativa sem onerar o estado. (OLIVEIRA e PETEFFI, 2010, p. 96 – 97).

A descentralização do modelo de saúde remonta ao período da redemocratização do país lá na década de 1980, passa pelo intenso processo legiferante da década de 1990 que definiu o modelo pelo qual estados e municípios passariam a desempenhar funções ativamente com gestão tripartite e mecanismos de gestão plurinstitucional (ARRETCHE, 2000, p. 206). O que se percebe, com destaque nas áreas de atuação comum dos entes federados, é que a Carta Magna procurou estabelecer as diretrizes gerais por meio de suas normas e mecanismos (como a possibilidade de Lei Complementar) de efetivação do federalismo cooperativo. A noção que se tem é a de que esse sistema vai aos poucos se consolidando com destaque a atuação da União e dos municípios. A União como

regulamentadora das normas gerais das políticas públicas sejam elas nas áreas da saúde, educação, meio ambiente ou habitação, mostrando-se totalmente necessária no sentido de dar uma identidade nacional para essas políticas.

Ao mesmo tempo, a municipalidade aparece como agente capaz de identificar as potencialidades e peculiaridades do espaço local podendo e devendo gerenciar recursos e municipalizar as políticas de âmbito nacional à realidade local. Outro elemento que aos gestores locais é que são eles os maiores elos entre a administração municipal e a sua população e devem incentivar as formas de empoderamento seja através da participação direta dos administrados, dos Conselhos gestores ou outras maneiras de participação. Independentemente da forma de inserção social, o certo é que quanto maior a presença da população de forma consciente (afastados o uso político e manobras eleitoreiras), mais evoluída se torna a democracia do país e seus mecanismo de controle e fiscalização. Entretanto, a mera vontade política e participação social, embora indispensáveis, por si só não garantem o empoderamento e a efetivação das políticas públicas. Sem o necessário e devido aporte de recursos decorrentes das receitas fiscais sua implementação se torna inviável.

## **4 A AMPLIAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **4.1 A evolução dos municípios e da repartição de receitas tributárias no Brasil**

Pode-se dizer que é da própria natureza do ser humano a percepção da importância de se viver em sociedade, ou seja, o desenvolver da vida em grupo facilita a sobrevivência por permitir a divisão de tarefas dentro da coletividade. Dentro dessa noção, remonta a períodos longínquos a necessidade de os indivíduos viverem em grupos que, inicialmente, compunham sociedades nômades mudando de espaço tão logo os recursos naturais se tornassem escassos. À medida que as técnicas de plantio surgem o ser humano paulatinamente se fixa a determinado espaço geográfico e essa sedentarização faz surgir os primeiros

agrupamentos permanentes. Logo, a noção da importância de se viver em grupo tem origem nos primórdios da humanidade diante da necessidade de se formarem agrupamentos garantidores da sobrevivência dos que ali habitavam (SANTIN, 2006, p. 07). Contudo, a origem dos municípios como instituto jurídico é romana e resulta de conglomerados humanos denominados *citânias* (MIRANDA, apud., BOFF, p. 80) que dentro do universo de conquistas romanas evoluíram e atingiram o patamar de cidades donde surgem características comuns aos municípios (*municipium*), insculpidos na Lex Julia, como governo próprio e organização administrativa interna (BOFF, 2005, p. 80). Os povos subjugados ao Império Romano tornavam-se submissos a ele e eram concedidas algumas prerrogativas aos que se submetessem passivamente à dominação como, por exemplo, a capacidade para elegerem seus governantes e dirigir a própria cidade (MEIRELLES, apud. SANTIN).

“Há vinte e cinco séculos, o teatrólogo grego Aristófanes respondeu: as cidades são as pessoas. Cidades nada mais são do que grupos de pessoas (...)” (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 2). Essa forma de dominação foi utilizada até o governo do Imperador Júlio Cesar no ano de 79 permitindo, dessa forma, que o modelo municipalista fosse expandido para o restante da Europa chegando a países como França, Espanha e Portugal (MEIRELLES, apud. SANTIN) influência que conseqüentemente desembarcou no território brasileiro junto com os portugueses. Já município seria uma etapa adiante, ou seja, são mais do que cidades, mas também formados por indivíduos que compartilham o mesmo espaço físico, político e institucional (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 2). Portanto, a figura do município no Brasil é anterior às províncias, porque já estavam inclusive previstas nas Ordenações Filipinas e sua evolução jurídico-constitucional dentro do contexto histórico brasileiro sempre teve destaque, embora se alternando em períodos de maior ou menor relevância de acordo com a adoção de regimes mais ou menos autoritários (BOFF, 2005, p. 81).

“As municipalidades brasileiras foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão.” (SANTIN, 2006, p. 07). O início da atividade de extração do pau-brasil, entre 1526 e 1532, traz consigo a cobrança do primeiro tributo do país, o quinto do pau-brasil, arrecadado e

administrado pela Coroa Portuguesa que paulatinamente passa a ver sua colônia como importante elemento de exploração e arrecadação fiscal (BALTHAZAR, 2005, p. 37). Com isso, o receio de perder as novas terras para outros Estados europeus, e o fim do monopólio lusitano sobre o comércio de especiarias com a Índia, levam Portugal a adotar um sistema de colonização mais eficiente e pouco custoso dando início ao período da Capitânicas Hereditárias.

Seu surgimento remonta à época em que Portugal se viu preocupado com a segurança da exploração das riquezas de sua nova colônia – tais como o pau-brasil – e em vista disso passou a buscar meios para defendê-la da exploração por invasores a que ficava sujeita, bem como para manter o seu domínio. Percebeu o Reino que apenas o povoamento junto aos focos de exploração do pau-brasil viabilizaria a defesa da terra de outros conquistadores e comerciantes do tão apreciado produto. E mais: somente com a posse do território de modo mais efetivo é que seria possível explorar a nova terra na busca por ouro e prata. A colonização foi, pois, obra do Estado português, iniciada com a instituição do sistema de capitânicas hereditárias, e motivada por interesses mercantis. (PREDIGER, apud. SANTIN, 2006, p. 08)

Durante o segundo período da colonização, compreendida entre os anos de 1640 e 1808 mais uma vez os interesses portugueses se voltam para a colônia brasileira diante do declínio definitivo dos mercados asiáticos e colônias africanas (BALTHAZAR, 2005, p. 48). Esse interesse aumenta ainda mais no século XVIII durante o período aurífero brasileiro, sobretudo na região de Minas Gerais voltada unicamente para a exploração de metais e pedras preciosas (BALTHAZAR, 2005, p. 54). Nesse momento surgem diversos municípios a partir da divisão dos governos gerais em governos regionais e destes em várias capitânicas gerais, donde, por conseguinte surgiam capitânicas secundárias, que, por sua vez, aos poucos se transformavam em capitânicas autônomas num processo de sucessivas divisões e subdivisões (SILVA, 1997, p. 71). A repartição do território em inúmeras capitânicas, e mais tarde províncias, não significou, todavia a independência dessas localidades que, embora pudessem ter administrações próprias (inclusive Poder Judiciário) mantinham-se subordinados inicialmente a Portugal ou ao Imperador já em território brasileiro a partir da vinda da Corte para o Brasil.

É, todavia, somente a partir da década de 1940 que o papel do município ganha destaque e importância com o início do processo de abertura política e término do período de exceção do Estado novo, instante em que o municipalismo

ganha fôlego com movimentos reivindicatórios que conseguem garantir na Constituição de 1946 dispositivos prevendo a repartição de receitas e competências para os municípios (COSTA, CUNHA e ARAUJO, 2010, p. 17). Nessa Carta Magna além de existir previsão expressa de repartição de receitas fiscais, os municípios gozariam de liberdade para eleger seus prefeitos e vereadores, além de instituir e arrecadar os tributos de sua competência o que dava forte autonomia a esses entes e mostrando que as pressões políticas municipais haviam surtido efeito. Esse movimento municipalista foi interrompido pelo Golpe Militar de 1964 que alterou substancialmente a legislação em vigor através da Constituição de 1967 e posteriormente pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 que adotaram procedimentos de centralização de poder e castração das liberdades individuais (BOFF, 2005, p. 82).

Após o fim do regime ditatorial e a instauração de um processo de democratização política, a campanha municipalista foi retomada com a atuação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Ao lado disto, a redistribuição das receitas públicas para dotar as unidades federadas de maior autonomia financeira deu início a um percurso de mudanças fundamentais para a superação do conceito de estado centralizado. Esse processo de descentralização financeira foi seguido pela descentralização das competências entre as diferentes instâncias administrativas, principalmente no que diz respeito às políticas sociais. (COSTA, CUNHA e ARAUJO, 2010, p. 17).

Encerrado o período ditatorial brasileiro e promulgada a Constituição Federal de 1988, a importância municipal renasce com força nunca antes alcançada e retoma sua autonomia administrativa, financeira, normativa e política. “Ao considerar o município um ente integrante da Federação brasileira, o ordenamento constitucional pátrio elevou o município a uma condição antes não alcançada na história brasileira e sem similar” (FAMURS, 2005, p. 78). A autonomia municipal para se auto-organizar advém da Lei Orgânica cujo objetivo é o de organizar os órgãos da Administração, a relação entre os órgãos do Executivo e do Legislativo, além das competências comuns e suplementar dispostas nos artigos 23 e 30, II, respectivamente, ambos da Constituição Federal, bem como estabelecer as regras do processo legislativo municipal e a regulamentação orçamentária em atenção aos preceitos da Carta Magna e da Constituição do respectivo Estado (MORAES, 2004, p. 276)



A autonomia administrativa está na capacidade que o próprio município tem de, por si só, assegurar sua administração e o rol de serviços de sua competência (SANTIN, 2006, p. 09), ou seja, ele é capaz de manter grupos de servidores para todas as atividades de sua competência: servidores responsáveis pela fiscalização e arrecadação de tributos, servidores para serviços administrativos, guarda municipal, além de professores, profissionais de saúde e muitos outros. Essa autonomia é uma das marcas do municipalismo brasileiro mantida desde o tempo do Brasil-Colônia compreendendo a gestão dos serviços locais cujo interesse municipal é maior do que o interesse do Estado-membro ou da União (FAMURS, 2005, p. 79). Inerente à autonomia administrativa está a legislativa, porque ao se discorrer sobre autonomia dos entes federados deve-se ter em mente que uma das características do Estado Federal é a existência simultânea de diferentes ordens jurídicas dentro de um mesmo território (FAMURS, 2005, p. 90).

A relação entre União, Estados-membros e municípios caracteriza-se pelas constantes mudanças sofridas ao longo do tempo. A Constituição federal de 1988 trouxe um aumento da participação municipal nas receitas fiscais resultante da ampliação das receitas diretas e do incremento das transferências intergovernamentais baseados nos repasses da União para os demais entes federados e dos estados para os municípios. Ou seja, os municípios passam a figurar “em pé de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo” (REZENDE, 2004, p. 232). As transferências intergovernamentais podem ser de caráter regular ou irregular. São transferências regulares aquelas previstas na Constituição Federal e legislação complementar cujos percentuais e forma de rateio estão expressos no texto das normas.

Tal sistema de divisão de receitas leva em conta, dentre outros fatores, a renda *per capita* da população, densidade populacional e a participação do ente na exação (VILLELA, 1999, p. 179). Nesse contexto está inserida a autonomia financeira relacionada à capacidade do ente municipal de instituir e cobrar os seus próprios tributos, capacidade prevista no artigo 30, III, da Constituição além de poder aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei, bem como a garantia

constitucionalmente assegurada de serem repassados aos municípios os percentuais de cada exação que compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A autonomia fiscal municipal reflete diretamente no conjunto de autonomias da municipalidade podendo-se afirmar, no que tange aos gastos públicos, que quanto maior é o índice de discricionariedade maior também será o grau de independência dos governos subnacionais (FAMURS, 2005, p. 90).

Salienta-se também a capacidade normativa, consistente na “capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva” (SILVA, 1997, p. 624). Essa autonomia dá azo a que, na observância de suas competências constitucionais, possam os municípios utilizar do processo legislativo para a edição de normas jurídicas na forma do artigo 59 da Carta Magna, porque os dispositivos referentes aos municípios, assim como os dos demais entes federados, não se submetem a quaisquer controles sejam jurídicos ou políticos se estiverem adstritos aos limites constitucionais que vinculam o legislador quando da elaboração da norma. No momento em que a Constituição considera o município como ente integrante da federação brasileira, o ordenamento brasileiro o elevou a uma condição nunca alcançada na história do país e nem mesmo nas constituições modernas trazendo com isso importante reforço aos princípios basilares do federalismo no sentido de que o fortalecimento dos entes locais reflete como fortalecimento para a própria federação (FAMURS, 2005, p. 78 – 79). Ou seja, doutrinariamente seria esse um direito de base reflexiva e vinculado ao reconhecimento da sociedade como fruto de uma elaboração normativa resultante do processo participativo e democrático de todos os atores sociais (HERMANY, 2007, p. 47).

É certo que os avanços legislativos impulsionam as alterações sociais, e essas, por sua vez, também obrigam o legislador a normatizar as novas realidades num processo cíclico e de complementação mútua. Portanto, se ao longo do século XX, com ênfase às décadas de 1940 e 1980, os municípios passaram a ocupar lugar de destaque não só nos textos constitucionais, mas nos debates e políticas públicas adotadas, é pela proeminência desses entes no cenário do país. Essa relevância faz com que no Brasil o município seja muito mais do que um

aglomerado urbano, pois o artigo 30 da Constituição Federal de 1988 elenca nove competências municipais fazendo com que os prefeitos e suas câmaras não possam se limitar a preocuparem-se tão somente com questões urbanas como se dá em muitos países onde o papel do administrador municipal é o de tratar do disciplinamento e uso do solo, na manutenção dos serviços locais de transporte, educação, saúde pública e tratamento e recolhimento de resíduos (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 5). Evidente que o constituinte, ao decidir colocar os municípios brasileiros na condição de entes federados e efetuar a distribuição de recursos fiscais e a repartição de competências com significativa ênfase à municipalidade pretendeu priorizar a execução e a implantação de políticas locais acreditando no potencial das cidades para gerir e executar toda a gama de competências que lhe são atinentes (TAVARES, 2009, p. 08).

Somam-se às obrigações já constitucionalmente atribuídas à municipalidade, o fato de que progressivamente Estados-membros e a União terem transferido ao longo das últimas décadas atribuições e serviços aos municípios como é o caso da educação pública, de serviços de saúde e até mesmo serviços de segurança pública que deveriam ser estranhos à administração local (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 5). Muito desse acúmulo de competência na esfera municipal é decorrência do extenso rol de competências comuns aos três entes federados insculpidas no artigo 23 da Constituição Federal. Atitude louvável do constituinte num nítido processo de estímulo ao federalismo cooperativo, bem como ao empoderamento do poder público local, mas que sem a devida e proporcional contrapartida financeira podem e trazem sério entraves ao desenvolvimento das cidades.

Não obstante o grande espectro de atribuições constitucionalmente afetas à municipalidade, o texto constitucional também determina em seu artigo 182, § 1º que seja criado e aprovado pela Câmara Municipal o plano diretor obrigatório para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes e declarado como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. O constituinte previu essa competência especial para os municípios, vinculada à política de desenvolvimento urbano, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem estar de seus habitantes configurado

como instrumento básico também de garantia da função social da propriedade, porque por expressa previsão constitucional a propriedade urbana cumprirá sua função social quando obedecer aos ditames do plano diretor (MORAES, 2004, p. 304 – 305). O Plano Diretor Municipal, que também é chamado de plano diretor de cidades ou planejamento urbano, é considerado um instrumento capaz de garantir o adequado processo de ocupação do solo procurando trazer melhor qualidade de vida para seus habitantes e exerce papel fundamental na gestão das cidades brasileiras, sobretudo as com mais de 20 mil habitantes, ditando os rumos de sua política urbana (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 32). No ano de 2001 é promulgada a Lei 10.257 que criou o Estatuto da Cidade que estabelece normas gerais de caráter público regulando o uso da propriedade urbana na busca do bem coletivo, da segurança, do bem estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, consoante preceitua o artigo 1º do referido estatuto.

A Constituição Federal assegurou ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana e o Estatuto da Cidade, por sua vez, veio garantir a aplicação prática dessa orientação autônoma e descentralizadora através do fortalecimento da autonomia do poder local de modo que, assentada em diretrizes federais sobre o desenvolvimento urbano e sobre a propriedade privada da terra e imóveis, o planejamento e a gestão urbanos foram transferidos para a esfera municipal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 06). Na mesma assentada, o Estatuto da Cidade ratifica a obrigação constitucional de criação de plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, de áreas de especial interesse turístico, inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e os incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos expressos no artigo 39 e seguintes da Lei 10.257 de 2001.

O Plano Diretor e o Estatuto da Cidade são dois instrumentos de poder da municipalidade, pois delegam ao ente público local a titularidade de competências que visem a garantia do direito a cidades sustentáveis, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao

trabalho, ao lazer, a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano dentre outras atribuições principalmente as decorrentes do planejamento das cidades voltadas à elaboração do plano diretor, ao zoneamento ambiental das cidades, do parcelamento, uso e da ocupação do solo, da elaboração das diretrizes orçamentárias e orçamento anual, da gestão orçamentária participativa e dos planos de desenvolvimento econômico e social. Não se pode dizer que apenas a municipalidade seja detentora da competência e responsabilidade pelas políticas decorrentes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor posto que a atuação dos demais entes federados é trazida em muitos dos seus artigos como, por exemplo, na instituição de política habitacional e a competência para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional que cabem, no caso, à União.

O espírito de cooperação está presente, até mesmo pelo fato de muitas das políticas abordadas pelos dois diplomas estarem adstritas a temáticas pertencentes ao artigo 23 da Constituição Federal que, justamente, trata das competências constitucionais comuns aos três entes federados. Todavia, é evidente também a concentração de atribuições em face do ente municipal em detrimento dos demais num nítido processo de transferência de atribuições dos Estados e da União nem sempre acompanhadas necessariamente da transferência de recursos para executá-lo adequadamente podendo tornar os municípios mais fracos totalmente dependentes de repasses financeiros legais de recursos advindos dos outros entes federados (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 05). Ademais, o município poderá, ou deverá utilizar-se de outros instrumentos normativos de caráter executivo como a Lei de Usos e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento do Solo, o Código de Obras e Edificações, o Código de Limpeza Urbana, o Código de Saúde e a gestão de resíduos sólidos todas elas em maior ou menor grau ligados às competências comuns como as de proteção ao meio ambiente, proteção de políticas da saúde, proteção da flora e da fauna, incentivo a construção de moradias e outras tantas expressas nas competências constitucionais comuns e tratadas de forma mais detalhada no capítulo 2 do trabalho. Nesse cenário, se nota a gradual transferência

de obrigações aos municípios de matérias afetas às competências comuns sem a proporcional transferência de recursos financeiros.

Portanto, a participação popular na gestão do ambiente urbano, além de proporcionar maior agilidade na solução dos problemas enfrentados pelas populações que habitam as cidades e otimizar a aplicação do dinheiro público em projetos públicos que realmente reflitam o interesse mais proeminente da população, conduza a que, de forma efetiva e rígida, haja uma potencialização do controle social da administração pública. O poder público passa a ser fiscalizado diuturnamente, estando, assim, obrigado a agir de forma mais transparente e racional, priorizando os interesses locais em detrimento de interesses secundários, clientelistas, personalistas, de cunho econômico e ou político, como seguidamente é observado nas administrações públicas. (SANTIN, 2010, p. 66)

Além das competências municipais constitucionais (exclusivas e comuns) e infraconstitucionais que expressam uma obrigação direta ou indireta para o gestor municipal, existe ainda uma série de normas de mesma natureza que obrigam à administração municipal fixar orçamentos, prever gastos e manter despesas dentro dos limites permitidos. A Constituição Federal determina no artigo 165 que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração dando regramento as possíveis alterações nas leis tributárias e orientando na elaboração da Lei Orçamentária Anual contendo as previsões de execuções de metas, prioridades e objetivos (FAMURS, 2005, p. 152). O planejamento plurianual é, portanto uma exigência do texto constitucional que estabelece o sistema orçamentário regulado por três leis, a saber: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 30).

A PPA tem periodicidade quadrienal e é um instrumento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e ações da administração municipal e dela derivam a Lei de Diretrizes Orçamentárias, contendo, dentre outras coisas, metas, prioridades da administração municipal, estrutura e organização dos orçamentos, disposições referentes às despesas, riscos fiscais, margem de expansão de despesas; e a Lei Orçamentária Anual que estabelece receitas previstas e autoriza despesas municipais. Atualmente, existem 5.570 municípios no Brasil onde se distribui uma população de 201.032.714 de habitantes, sendo ainda o estado de São Paulo o mais populoso, com 43,6 milhões de residentes seguido por Minas

Gerais, com 20,5 milhões de habitantes; Rio de Janeiro, com 16,3 milhões de habitantes; Bahia com 15 milhões de pessoas e o Rio Grande do Sul com 11,1 milhões e, na outra ponta, como menos populoso o estado de Roraima, com uma população de apenas 488 mil habitantes; dados esses do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O mesmo instituto aponta a cidade de São Paulo, a mais populosa, com 11,8 milhões de pessoas o que representa uma população maior que a de 22 estados da federação. Desse total de cidade, 1.382 possuem até 5.000 habitantes, consideradas pequenas, 963 têm de 20.000 até 50.000 residentes e apenas 31 contam com mais de 500.000 pessoas (IBGE, 2000). Esses contrastes entre os números de habitantes de cada estado ou região, onde, como visto, tem-se a cidade de São Paulo com uma densidade populacional mais de 20 vezes maior do que a do estado menos populoso, são trazidos para evidenciar que não se pode dar tratamento semelhante a todos os municípios, pois abrangem realidades completamente distintas. Diante das diferenças de cada município, ou melhor, de suas peculiaridades, sem dúvida é ele próprio o ente federado mais preparado para gerir e ditar as estratégias de suas políticas públicas sem, contudo, desconsiderar as políticas federais e estaduais a fim de se evitar incongruências no tocante aos aspectos políticos, sociais, financeiros e legais (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 75).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, abre-se a discussão sobre o papel do Município no processo de transformação social, houve uma ampliação na capacidade de atuação dos Municípios, e a sociedade tem sido chamada para contribuir em diferentes debates e desafiada a produzir sobre suas interfaces, nos diversos campos das políticas públicas. Entende-se Concluir com dados gerais dos municípios e aspectos do que se espera do município. necessário desenvolver uma compreensão mais abrangente sobre a participação efetiva da comunidade nas questões que envolvem a própria realidade econômica, social e política, daí a importância da gestão pública compartilhada. O novo modelo de Estado, inserido em um mundo globalizado, passa a ser o de aproximar os atores sociais, devendo reformular e construir caminhos de comunicação, por meio do diálogo e da implementação de políticas públicas preventivas e curativas, que legitimem as demandas sociais. (COSTA, 2010, p. 177)

Parece evidente a necessidade de se permitir a formulação de um cenário futuro cujo objetivo principal da municipalidade é o de canalizar esforços de seus munícipes e demais interessados. No tratamento das políticas municipais deve estar presente o conceito de *accountability* cuja definição se entende pela

responsabilidade das atividades municipais em todos os aspectos, como fiscais, financeiros, sociais, jurídicos e outros de modo a fazer com que o poder local seja o principal ator de variadas políticas públicas voltadas, por exemplo, à gestão municipal, ao desenvolvimento local, à valorização dos espaços locais, às políticas de saúde, ao meio ambiente, aos serviços de saneamento o que traria aos administrados inúmeros benefícios como a redução do tempo para a tomada de decisões, a facilidade na comunicação entre os atores envolvidos, a coerência das ações por estarem adequadas à realidade local, a minimização de atritos, a redução de desperdícios, o aumento da qualidade, além de muitos outros benefícios (REZENDE e CASTOR, 2005, p. 84). Entretanto, não basta a defesa da descentralização das políticas públicas no sentido de empoderamento do ente federados mais próximo da realidade local, o município, sem que sejam dispensados meios adequados e suficientes para a execução dessas tarefas. Não há como existir descentralização de políticas públicas quando, em contrapartida, há concentração das receitas tributárias. Por essa razão, o trabalho também aponta o papel da municipalidade nas políticas públicas decorrentes das competências constitucionais comuns e as principais políticas inseridas no artigo 23 da Constituição Federal.

Configura-se necessário também demonstrar a insuficiência do atual modelo de repartição tributária, bem como da política governamental de tratamento das políticas públicas pelo prisma federal. Antes, contudo, importante fazer um breve apanhado histórico do surgimento e evolução do Sistema Tributário Brasileiro desde a criação dos primeiros tributos, a estrutura fiscal do país e sua gradual divisão entre os entes federados, cada espécie de exação e sua esfera competente até chegar num breve apanhado da atual conformação acentuadamente constitucional. “Essas há muito conhecidas rigidez e exaustivamente decorrem de dois fundamentos: de uma lado, as regras de competência são intensamente reguladas pela própria Constituição.” Como outra face da rigidez o mesmo autor afirma que “de outro lado, a instituição dessas regras de competência em nível constitucional conduz a uma rigidez modificativa do Sistema Tributário Nacional.” (ÁVILA, p. 109 – 110). “Em 1808, o Brasil recebe a família real. Esse acontecimento colaborou para que a carga tributária se tornasse ainda mais alta, em vista da necessidade de angariar fundos” (BOFF, p. 113). Isso pelo fato de que



a vinda da família Real Portuguesa para o país trouxe, literalmente, a Corte Lusitana para morar em território nacional o que demandava receitas que a então colônia não dispunha. A solução mais rápida e prática seria, pois, o aumento da carga tributária e a instituição da cobrança de novos tributos.

Afinal, o Imperador detinha plenos poderes para fazer o que bem entendesse na colônia e com seus súditos e foi o que fez, na Carta Régia de 28 de janeiro de 1808 estabeleceu liberdade de comércio de todos os gêneros permitindo a entrada de produtos por meio de navios estrangeiros mediante o pagamento de 24% sobre o valor transportado a título de tributos de importação, excetuando-se os importados de Portugal e Inglaterra, que pagavam respectivamente 16% e 15%; cobrança sobre os direitos de guindaste; décima dos prédios urbanos (uma espécie de IPTU primitivo) com um percentual de 10% sobre o rendimento líquido dos imóveis; pensão para a Capela Imperial; contribuição de polícia, imposto de sisa dos bens de raiz incidente sobre a venda, compra e arremate de imóvel urbano, posteriormente chamado de imposto sobre transmissão imobiliária com alíquota de 5%; imposto sobre o selo e o papel (esse permaneceu até 1965); com a fundação do Banco do Brasil em 1812 instituiu-se também imposto sobre as operações financeiras (BALTHAZAR, 2005, p. 73 – 74).

Antes de voltar a Portugal, D. João VI baixa decreto e passa a Regência para seu filho D. Pedro I deixando um Brasil totalmente falido financeiramente, pois leva consigo as combalidas finanças do caixa da colônia portuguesa. A Constituição Política do Império de 1824 quase nada dispunha sobre matéria tributária limitando-se no Capítulo III, sob o título de Fazenda Nacional, a especificar que as despesas e receitas seriam atribuições de um tribunal cujo nome seria "Thesouro Nacional" a quem caberia regular a administração, arrecadação e contabilidade em atenção às contadorias das províncias. Na prática havia uma grande falta de estrutura e organização, natural para o período, onde as províncias criavam tributos idênticos aos do Governo Central de modo a assoberbar o contribuinte que não contava com nenhum tipo de proteção contra atividades confiscatórias e a bitributação. Pode-se dizer que a Constituição de 1891 deu um grande passo na temática da tributação dos entes federados, porque delimitou os impostos de competência da União e dos estados onde ficava vedado a criação

que um interviesse na competência do outro criando exação a partir do mesmo fato gerador. Quanto à municipalidade, embora não especificados os seus tributos, era assegurada sua autonomia o que na prática representava um avanço para o gestor municipal, mas, ao mesmo tempo, permitiam que ele criasse Estado ao qual fizessem parte, pois não era reconhecida autonomia financeira municipal. Também garantiu ampla autonomia para os Estados, trouxe a independência dos três poderes, assegurou grande rol de poderes ao presidente da República, a igualdade de todos perante a lei, o voto direto, a separação entre Igreja e Estado que mesmo respeitando outras crenças professava a fé católica e sob o viés tributário fixou as competências tributárias da União e dos Estados por meio de um sistema de discriminação rígida de rendas tributárias (AMED e NEGREIROS p. 232).

Os seus impostos federais e estaduais foram discriminados e ainda permitido que quaisquer outros tributos não discriminados teriam competência concorrente, o que na prática significava permitir que tributos fossem cumulativamente decretados por leis ordinárias tanto pela União quanto pelos Estados-membros permitindo à União instituir de forma sucessiva impostos de consumo ampliando o rol de tributos previstos no texto constitucional e, obviamente, elevando em muito a carga tributária e, no tocante à discriminação da destinação das receitas tributárias e da participação dos entes federados apenas se limitava a sugerir solidariedade nos casos de calamidade pública quando a União deveria prestar socorro às demais esferas de poder (SAMPAIO, 1972, p. 64). É, contudo, a partir da Constituição Federal de 1934 que pela primeira vez aparece sistemática mais organizada na definição da competência tributária passando a inserir também os municípios que passam a ter competências privativas para instituir alguns tributos (BOFF, 2005, p. 116). Ou seja, os municípios deixam de ter competências conflitantes com as da União em matéria tributária, incorrendo na bitributação (KORFF, 1977, p. 32) o que deu rigidez para as definições das competências tributárias de cada ente federado que passou a contar com tributos próprios e bem definidos. Esse novo modelo procurou adequar a legislação do país, principalmente a tributária, ao novo momento econômico brasileiro que deixa de ser um país meramente exportador e passa a ter um crescente mercado consumidor interno cujas relações econômicas geravam o interesse arrecadatório do Estado.

Antes de ser promulgada a Constituição de 1934, o sistema tributário era incipiente e dependia, sobretudo, da atividade primário-exportadora. A competência de tributos confundia-se entre as três esferas de governo, pois era cumulativa para tributar importação, exportação, indústria e profissões, etc.

A superação do modelo primário-exportador adotado induziu o Governo a reformular suas funções e a adaptá-las ao novo padrão de acumulação voltado para a indústria privada de substituição de importação. Ao Estado caberia a função de implantar uma infraestrutura necessária à industrialização e de efetuar investimentos que não atrasassem o setor privado nacional e multinacional.

Com as novas funções atribuídas ao Estado, tornava-se importante reformular e ampliar o sistema tributário com vistas a adequá-lo às necessidades crescentes de recursos do Governo.

Essas alterações iniciaram em 1934, quando ocorreu a ampliação do sistema tributário. Pela Constituição desse ano, ficavam a cargo da União os impostos sobre importação, sobre renda e sobre o consumo. Em nível estadual encontrava-se o imposto sobre vendas e consignações, e eram tributados o consumo de combustíveis líquidos, as exportações e a propriedade rural. Aos municípios eram atribuídos o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e as contribuições locais. Dessa forma, pela primeira vez, tem-se uma delimitação de competência entre as três esferas de governo. (NETO e RUCKERT, p. 107)

Embora tenha tido vida curta, pois foi substituída pela nova Carta Política em 1937, ampliou o número de tributos federais (imposto de consumo e imposto de renda), deu aos Estados o imposto de vendas e consignações, atribuiu competência tributária para os municípios e deu maior clareza quando tratou da discriminação das receitas tributárias de cada esfera de governo, além de trazer a importante vedação da bitributação eliminando a nociva tributação cumulativa (TRISTÃO, 2003, p. 30). A Constituição Federal de 1937, (chamada de Constituição do Estado Novo), também veio a ampliar o número de tributos com o objetivo de aumentar as receitas do Estado o que foi seguido pela Constituição da República de 1946, mas que, todavia, merece a ressalva de ter sido a primeira a trazer expresso algum tipo de vedação ao confisco dispondo em seu artigo 202 que “os tributos têm caráter pessoal sempre que isso for possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte.” Além disso, esse texto constitucional foi o primeiro a tratar das transferências entre entes federados prevendo no artigo 15 que no mínimo 60% dos impostos incidentes sobre produção, comércio, distribuição e consumo de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos seriam repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção,

assim como 10% do que arrecadasse com o imposto de renda e proventos de qualquer natureza.

Percebe-se, ao menos de forma incipiente, o intuito de permitir a desconcentração de receitas fiscais no instante em que algumas exações são repartidas com os Estados-membros e municípios. No caso da municipalidade ainda foram criados mais duas espécies de tributos: o imposto do selo municipal e o imposto sobre a atividade industrial de caráter local. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 05 de 1961 aumentou mais as transferências aos municípios que além do repasse do percentual de 10% do imposto de renda prevista constitucionalmente, contariam também com 10% do imposto sobre o consumo. Houve ainda a transferência do Imposto Territorial Rural (ITR) e o de transmissão *inter vivos* dos estados para a municipalidade. O sistema de repartição de receitas tributárias entre os entes federados surge, portanto, a partir da Constituição Federal de 1946 baseado na participação dos estados e municípios na participação sobre as receitas do imposto sobre a renda e sobre o consumo. “Assim, embora não tenha promovido uma reforma da estrutura tributária, a Constituição de 1946 modificou profundamente a discriminação de rendas entre as esferas do governo” (VARSANO, 1997, p. 4).

Porém, o modelo tributário estruturou-se na forma semelhante a que se tem hoje a partir da Emenda Constitucional nº 18 de 1965 que estabeleceu um sistema tributário nacional e fixou competências exclusivas para cada um dos entes federados. Esse processo culminou com a promulgação da Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional, recepcionada pelo atual diploma constitucional como lei complementar. Entra em vigor no ano de 1967 e representa a passagem do Brasil de um modelo desenvolvimentista para o estado do bem público. Acelera o processo brasileiro de descentralização do processo tributário com a conseqüente estratificação das relações intergovernamentais. A Emenda Constitucional 18 de 1965, no Capítulo V que tratou das distribuições de receitas tributárias (artigos 20 – 24) estabeleceu pela primeira vez os mecanismos de repasse de receitas que instituíram o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE). Estipulou que seriam distribuídos pela União, aos Municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do

imposto sobre a propriedade territorial rural e aos Estados-membros e Municípios o produto da arrecadação do imposto sobre a renda. Após o advento da Carta Política de 1988 esses repasses passaram a ser constituídos por 22,5% da arrecadação com o Imposto de Renda (IR) e 22,5% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A EC 18 de 1965 também previa que: do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, 80% comporia receita da União e o restante seria distribuído à razão de 10% para o FPE e do Distrito Federal, e os outros 10% para o FPM; do total recebido cada ente obrigatoriamente deveria destinar ao menos 50% para seu próprio orçamento; previa que Estados-membros e municípios pudessem celebrar com a União convênios destinados a assegurar a coordenação eficiente dos programas de; por último, permitia que da arrecadação dos impostos incidentes sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, de energia elétrica e de minerais fossem distribuídas aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios 60% do que incidisse sobre as operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% do que incidisse sobre operações relativas a minerais.

O Brasil vivia o auge do pensamento desenvolvimentista dos governos militares que viam a centralização política e financeira como necessária para assegurar o crescimento econômico do país. “A criação desses fundos foi uma forma de compensar os estados e os municípios pela perda de competência tributária, mas concentrava com o Governo Federal a coordenação da política fiscal na medida em que estabelecia essas vinculações.” (NETO e RUCKERT, p. 109)

Reforma Tributária de 1964/67: componente de uma estratégia de desenvolvimento que, segundo seus formuladores, exigia a centralização das decisões econômicas da União. De acordo com essa orientação, julgava-se ser necessário o comando central dos impostos que fossem primordialmente instrumentos da política econômica. O Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10 para 5%, os percentuais da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM, respectivamente. Em contrapartida, criou o FE – Fundo Especial –, cuja distribuição e utilização dos recursos era inteiramente decidida pelo poder central, destinando a ele 2% do produto da arrecadação daqueles tributos. O Ato também condicionou a entrega das cotas dos fundos a diversos fatores, inclusive

à forma de utilização dos recursos. Este modelo era, na verdade, o corolário da submissão de governadores e prefeitos às políticas públicas implementadas pelo governo central. A autonomia fiscal das esferas subnacionais foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975. (ARAÚJO, p. 21)

Entretanto, mesmo que houvesse a descentralização de receitas mediante o repasse de percentuais fixos aos Estados-membros e municípios e esses percentuais tivessem sido progressivamente aumentados ao ponto de os recursos do FPE e FPM que, de 5% do total arrecadado em 1975, passassem para 10,5% em 1982, na prática esse processo não representou um significativo avanço no empoderamento das esferas de poder locais. Isso pelo fato de que a cada ação no sentido de descentralizar os recursos, existiam reações da União que as neutralizavam, processo que somente começou a mudar a partir de 1984 com a gradual abertura do sistema político passando a permitir maior participação de lideranças locais e regionais no poder tendo como uma das consequências o aumento das transferências (VARSAÑO, 1997, p. 293).

O processo de desconcentração de recursos, iniciado em 1984, culminou com a Assembléia Constituinte de 1987/88, que se caracterizou por consolidar uma ampla redistribuição de receitas tributárias em benefício dos governos subnacionais. Dentre outras medidas tomadas nesta direção, os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram, outra vez, progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5% e 22,5%, respectivamente. No caso do IPI, mais 10% foram destinados a outro fundo (o FPEX) criado com o intuito de ressarcir os governos subnacionais pelas possíveis perdas decorrentes da desoneração das exportações de produtos manufaturados. O Fundo Especial (instituído pela reforma da década de 60) foi extinto e convertido em fundo para o financiamento do desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – as mais pobres do país. (ARAÚJO, p. 21)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o país se redemocratiza e traça as diretrizes para a concretização do federalismo cooperativo na medida em que há significativa descentralização de recursos e grande divisão de competências entre os entes federados. O Sistema Tributário implantado pelo texto constitucional vigente permitiu essa desconcentração de receitas e deu ênfase à autonomia fiscal dos estados e municípios propalando a ideia de igualdade na repartição de receitas fiscais o que surtiu, inicialmente, bastante efeito ao ponto de que na década de 1990 estados e municípios atingiram o recorde

histórico em nível de receitas que em 1991 representavam para ambos a fatia de 45% da arrecadação nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, p. 4)

#### **4.2 O atual modelo de repartição tributária: a repartição de receitas tributárias como instrumento de concretização das competências constitucionais comuns**

A Carta Magna nascida das mãos do constituinte de 1988 foi fruto do maior processo de debate político democrático ocorrido no Brasil até o momento. Parecendo que para retirar do país o ranço de autoritarismo do período militar se procurou tratar de maneira ampla os debates do novo texto constitucional e na medida do possível inserir a possibilidade de participação mais próxima da população na tomada de decisões dando origem às hipóteses em que se é possível a atuação direta dos cidadãos como no referendo e no plebiscito. Essa postura pautou as atribuições definidas no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte elaborado no início de 1987 e era dividida em 24 subcomissões, cada qual tratando de temas específicos, alinhadas de 3 em 3 que, por sua vez, subordinavam-se a outra comissão (de um total de oito) cujo objetivo era o de harmonizar o texto constitucional evitando repetições ou contradições num processo, sem dúvida, profundamente democrático e que permitia tanto a participação direta dos cidadãos (opinando) quanto a incrível possibilidade de se poder estar criando um novo diploma partindo-se do zero, posto que não havia a necessidade de vincular o Texto Maior a nenhum outro que o precedera (VARSANO, p. 11).

A mesma tendência de ampliação democrática na participação da tomada de decisões pode ser verificada no tratamento da repartição de competências entre a União, Estado-membros, municípios e o Distrito Federal. Como salientado nos capítulos anteriores, tanto do ponto de vista das matérias afetas a cada esfera de poder (sobretudo as políticas públicas), como também pela forma de atribuição de competências, o texto constitucional de 1988 é profícuo ao buscar a sua desconcentração e aumento da participação e interação dos entes federados. O constituinte preocupou-se em não deixar nada de fora tanto assim que basta verificar o extenso número de assuntos presentes na Constituição e diretamente

ligados à qualidade de vida dos cidadãos, como os Direitos Sociais tratando do acesso à saúde, à educação, à moradia, entre outros, antes limitadamente mencionados numa ou outra Carta Magna brasileira. Porém, talvez o grande passo no tocante à clara intenção de concretizar o federalismo cooperativo no país, seja, além do extenso número de competências, a formalização de tipos distintos dessas competências divididas em: exclusivas, subsidiárias, concorrentes e comuns, consoante tratado anteriormente.

A temática tributária não poderia ficar de fora desse espírito de cooperação e participação adotado pela Constituição Federal de 1988 e, de fato, não foi esquecida. Mesmo que Constituições anteriores, a partir da Carta Magna 1934, tenham dado início ao processo de definição de competências tributárias específicas de cada ente federado no sentido de permitir a instituição e cobrança de tributos próprios constituindo receitas fiscais exclusivas daquele ente e mesmo com o gradual aumento das hipóteses de recursos, nenhuma outra Constituição foi tão abrangente e buscou a descentralização como a de 1988. Os mesmo intentos de ampliar a participação se deram no tocante à desconcentração das receitas tributárias por meio da ampliação dos sistemas de transferência de recursos do ente mais central para os demais.

Com isso, os mecanismos de repartição de receitas tributárias foram aperfeiçoados, bem como aumentado o nível de repasses o que, num primeiro momento, atenderia às demandas principalmente advindas dos gestores municipais que nas décadas anteriores mostravam forte dependência financeira decorrente da centralização dos recursos. O FPM e o FPE foram especificados no sentido de que, por exemplo, a divisão e o percentual de repasse também levasse em consideração fatores próprios de cada cidade como ser capital ou não capital, renda *per capita*, densidade populacional. O FPM tem um viés uniformizador com escopo de garantir maior assistência aos municípios mais populosos (por terem maiores demandas sociais) e aos mais pobres (por terem maiores carências). Do mesmo modo, foi melhorado em relação ao seu caráter regular ou irregular, consideradas transferências regulares aquelas previstas na Constituição Federal e legislação complementar cujos percentuais e forma de rateio estão expressos no texto das normas. Nessa divisão leva-se em conta, dentre outros fatores, a renda



*per capita* da população, densidade populacional e a participação do ente na exação (VILLELA, 1999, p. 179). Esse tipo de repartição vai ao encontro da proposta do trabalho e mostra-se gradual ao longo das décadas num processo apontado por (FALLETI, 2008, p. 35) como de municipalização das políticas públicas decorrentes da descentralização política, administrativa e fiscal.

Na Constituição anterior à de 1988 o sistema tributário nacional deixava os Estados-membros e os municípios em posição de inferioridade ao ponto de se poder afirmar que a emenda constitucional 18 de 1965 aboliu indiretamente a própria Federação. Todavia, a partir do atual Diploma Maior a situação desses entes melhorou principalmente no tocante à distribuição do produto da arrecadação dos impostos federais tendo, porém, o Governo Federal obtido no Congresso Nacional a aprovação de lei que reduziu a alíquota do imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ) criando “contribuição social” cuja alíquota inicial era de 8% (posteriormente elevada para 10%) prejudicando sensivelmente as unidades federativas em decorrência da redução da arrecadação desse tributo e, conseqüentemente, dos repasses (MACHADO, 2011, p. 273). Essa demonstração é feita apenas exemplificativamente mostrando que nenhum ente federado subsistiria sem todo o processo que envolve a instituição e cobrança de tributos próprios, além, é claro, dos repasses de uma esfera de poder para a outra cujo somatório comporá a receita.

Por receita pública se entende o processo orçamentário cuja previsão irá dimensionar a capacidade dos governos na fixação de suas despesas configurado como instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa levando os gestores a se limitarem ao que está previsto no orçamento na medida em que estão adstritos ao fiel cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e sob o ponto de vista orçamentário representam todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas públicas, em qualquer esfera governamental (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007, p. 18). Além dos tributos próprios de cada ente federado, conforme antes trabalhado, a Constituição Federal trouxe na Seção VI, no título que trata da Repartição das Receitas Tributárias, amplo sistema de transferência de recursos vertical baseada na transferência do ente mais central para o menos centralizado. Ou seja, é um formato de transferência no qual a União transfere

recursos para os Estados-membros e municípios, bem como os estados, por sua vez, para a municipalidade, mas não existem transferências no sentido contrário.

O sistema discriminatório da Constituição combina a atribuição de fontes próprias com a técnica de participação de uma entidade na receita tributária de outra, ou técnica da distribuição, ou repartição da receita tributária. Uma característica do sistema de transferências atual no Brasil é o fluxo vertical para baixo dos recursos. O governo federal transfere recursos aos Estados e municípios e, por sua vez, os Estados transferem a seus municípios. Não existem transferências dos Estados e municípios ao Governo Federal, nem dos municípios aos Estados. Também não há transferências entre Estados e municípios. No atual sistema tributário brasileiro os principais mecanismos de transferências operam a partir da arrecadação gerada pelo Imposto de Renda, Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações. É importante observar que praticamente não existem restrições ou condicionamentos entre as entradas e gastos específicos, exceção feita à educação. (TRISTÃO, 2003, p. 77)

Grosso modo, os principais mecanismos constitucionais de transferência de recursos que compõem o FPM preveem que a União transfira aos municípios participação no Imposto Territorial rural (ITR), transferido 50% para a municipalidade ou 100% caso a arrecadação e fiscalização seja feito pelo próprio município; e no Imposto sobre Operações Financeiras que envolva venda de ouro (IOF Ouro) quando a cidade de origem ficará com 70% da arrecadação e ainda a participação no Fundo de Exportação; 22,5% do IR e 22,5% do IPI; 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (IPVA) e 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). De parte dos estados há transferência de uma quota parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com previsão constitucional de que ao menos 75% sejam rateados em proporção à arrecadação gerada no município e os outros 25% a critério do estado. Ainda na esfera estadual, está o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores com fato gerador incidente sobre a propriedade de veículos automotores cujo rateio se faz na proporção de 50% para o estado e os outros 50% para a cidade onde tenha sido licenciado o veículo.

Afora essas repartições existem também as transferências voluntárias para os municípios como as do Sistema Único de Saúde (SUS) e as do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Devem-se citar também as fontes direitas dos próprios municípios, ou seja, impostos, taxas e contribuições de melhoria cuja arrecadação e fiscalização são de competência exclusiva da municipalidade. São os tributos municipais que têm a totalidade de suas receitas vertidas em prol desse ente federado que compõem as receitas municipais. Entretanto, embora evidentes os avanços na ampliação das transferências intergovernamentais no período pós Constituição Federal de 1988, o que implicou no aumento de receita dos municípios, muito se critica que esse aumento da participação municipal nas receitas tributárias não tenha sido suficiente ao ponto de permitir a concretização das demandas sociais. Vários elementos são apontados como responsáveis pela limitação orçamentária na esfera municipal.

Em primeiro lugar, estão os elementos de caráter interno referentes à arrecadação dos tributos municipais, como o ISS, IPTU e o ITBI. Ocorre que boa parte das administrações municipais não dispõem de estrutura fiscalizatória adequada para promover a cobrança e fiscalização, de modo que a sonegação fiscal acaba por reduzir em muito as receitas das cidades. Essa dificuldade é constatada inclusive na esfera judicial quando, depois de inscrito em dívida ativa, se dá início à execução fiscal. Questões de ordem técnica como a falta de servidores, reduzido número de procuradores e estrutura precária, não raro fazem com o município (maior interessado na rápida satisfação do crédito) seja o grande promotor da demora judicial com o não cumprimento de prazos e ausência de manifestações quando impelido a manifestar-se. Outro ponto relevante diz respeito ao desgaste político que pode gerar um aumento na fiscalização e na arrecadação.

Exemplo claro é a do IPTU que pode ser progressivo, mas poucos municípios fazem uso da progressividade. O valor venal dos imóveis (base de cálculo para essa exação) geralmente está muito aquém do real valor que deveria ser atribuído. Contudo, o receio de que um aumento na arrecadação acarrete em perda política nas eleições seguintes, faz com que a maioria dos prefeitos e vereadores mantenha-se indiferente a essas questões até mesmo pelo fato de que

a maior parte dos recursos recebidos pelas cidades decorrem dos repasses da União e dos estados. Além de um sistema de leis que facilitem a arrecadação, o ente federado precisa de uma boa estrutura institucional composta por sistemas informatizados, servidores capacitados, e em número suficiente, e um eficiente controle operacional atento à fiscalização e arrecadação (CARO, 1994). E mais, somado às dificuldades estruturais da municipalidade, o comprometimento com a receita dos tributos municipais é quase todo vertido para a manutenção da própria estrutura administrativa e folha de pagamento de servidores, pouco restando para investimentos o que reforça a dependência dos repasses das outras esferas administrativas.

Já os fatores externos têm a ver com os repasses intergovernamentais que em termos numéricos e percentuais foram consideravelmente ampliados depois da promulgação da atual Carta Política. Porém, ao mesmo tempo em que a divisão das receitas tributárias se tornou mais uniforme entre União, estados e municípios, isso não afastou as desigualdades quando se compara o crescimento da arrecadação da União em detrimento de estados e municípios. O sistema tributário instituído com a Constituição de 1988 permitiu a desconcentração de receitas com a consequente ampliação da autonomia, sobretudo dos municípios, com o aumento na repartição das receitas intergovernamentais. Dados apontam que na década de 1990 estados e municípios recebiam cerca de 45% do total de receitas disponíveis, números mais significativos quando comparados com o que ocorria na década de 1980 quando a União ficava com mais de 70% das receitas públicas disponíveis.

Com esse aumento da transferência de recursos da União para os estados e municípios, aquela passa a utilizar de novos mecanismos como forma de reposição das perdas orçamentárias. Para tanto, institui contribuições sociais cujo produto da arrecadação não é partilhado com os demais entes da federação. Nessa seara, em 1989 é criada a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL); em 1993, o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), recriado em 1996 como Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Essa política ganhou força a partir do governo Fernando Henrique Cardoso quando se intensifica a implantação de um novo sistema de centralização de receitas tributárias.

O governo federal também ampliou alíquotas das contribuições já existentes e, com isso, passou a atingir suas metas de *superávit*. Em contrapartida, tributos que antes exerciam um maior peso no equilíbrio das contas públicas, como o IPI e o IR, perderam espaço diante das contribuições, até mesmo pelo fato de serem partilhados, enquanto as contribuições não são. Conseqüentemente, a desoneração dos tributos partilhados, como atualmente a isenção e redução de alíquota do IPI para compra de veículos automotores e eletrodomésticos da linha branca, são políticas praticadas pelo governo central a quem tal redução não reflete em perdas tão significativas. Todavia, estados e, principalmente, municípios sentem o *déficit* na arrecadação haja vista a grande dependência dos repasses intergovernamentais.

Dados da Câmara dos Deputados apontam que em 1985 cerca de 80% da arrecadação da União eram partilhados e apenas 20% eram exclusividade do governo central. Já no ano de 2003 os recursos partilhados caíram para a ordem de 40%. Destaca também que em 1991 a União detinha cerca de 66% do total de arrecadações enquanto os estados ficavam com 29% e os municípios com 5% ao passo que em 2005 essa proporção ficou em 70%, 26% e 4% respectivamente para União, estados e municípios. Não há uma relação direta entre a repartição das receitas tributárias e a concretização das políticas constitucionais de competência comum, uma vez que não pode haver vinculação entre parcelas da receita tributária e determinada despesa. Situação que somente é possível nas hipóteses prevista nos artigos 158 e 159 da Magna Carta. Os mesmos indicadores ainda apontam para a significativa evolução das transferências constitucionais no Brasil ao longo da década de 1980, especialmente no período pós Constituição de 1988 uma vez que em 1980 o Fundo de Participação dos Municípios representava apenas 9% do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), passando em 1985 para o patamar de 16%, em 1990 chega a 21% mantendo-se atualmente no percentual fixo de 21,5% mais que duplicando a participação dos Estados-membros e municípios nessa participação e que, mesmo que não vinculados, será o produto da arrecadação que financiará também as políticas públicas municipais (TRISTÃO, 2003, p. 80). Tanto é assim que o fenômeno da municipalização das políticas públicas está diretamente relacionado à

descentralização fiscal, administrativa e política, já que as receitas tributárias tanto exclusivas quanto às decorrentes da repartição intergovernamental não são vinculadas, porém existe relação entre a receita municipal e as políticas públicas desenvolvidas.

Ao mesmo tempo em que se deu a descentralização das receitas fiscais mediante a instituição dos mecanismos retro mencionados de divisão dos recursos financeiros entre as esferas institucionais e do próprio mecanismo ampliado do FPM e do FPE, também houve a desconcentração das competências dos entes federados principalmente no tocante à instituição de políticas públicas com destaque para as decorrentes dos Direitos Sociais. É certo que a partir da promulgação da Constituição federal de o país passou a vivenciar um grande processo de descentralização fiscal com o aumento do nível de autonomia financeira dos governos subnacionais, não somente aumentando a participação desses entes na receita tributária total e na receita disponível do setor público, mas também gerando um acréscimo em suas atribuições e responsabilidades (BARROSO, 2009, p. 87). Trazendo essa realidade da maior repartição das competências dos entes federados a partir do federalismo cooperativo amplamente adotado no texto constitucional de 1988, sob o ponto de vista da municipalidade, pôde-se constatar de fato o aumento da autonomia desse ente federado e, como explicitado no capítulo anterior, a fundamental participação dos municípios nas políticas públicas apresentadas na lista de competências constitucionais comuns. Assim, embora seja comum a competência de todos os entes federados colocarem em prática as políticas públicas listadas no artigo 23 da Carta Magna, essa concretização, no plano real, acaba por ser realizada primordialmente pela municipalidade o que é bastante sensato e natural.

Afinal, é o município o poder mais próximo das mazelas e necessidades locais e, por óbvio, mais sensível a essas demandas ainda mais por se tratarem de questões versando sobre as políticas de maior importância e que atingem as populações mais carentes do país. Isso pelo fato de que abrangem, por exemplo, a temática da saúde, da educação e da moradia que sem dúvida são mais relevantes aos cidadãos menos aquinhoados e que forma a imensa massa populacional brasileira. Evidente que muitas políticas públicas são de cunho federal o que facilita

sua homogeneização no território nacional, porém, mesmo essas necessitam de um aporte de informações e fiscalização que partem do poder público municipal o que confere agilidade e independência. Tendo em vista que os impostos municipais típicos são, em sua maioria, de destinação certa e limitada. Inobstante esta limitação prática, a receita repartida de tributos federais, aos moldes do artigo 158 da Constituição Federal. O modelo existente tem se mostrado insuficiente para que o ente local dê o devido suporte às políticas públicas necessárias e conseqüente concretização de suas finalidades sociais, cumprindo assim o comando maior. Neste sentido, os municípios representam, dentre os entes federados, o elo mais próximo entre as mazelas sociais de sua população e conseqüentes mecanismos para supri-las, corroborando o empoderamento local.

Contudo, sabe-se que o sistema atual procura dar um tratamento equilibrado aos municípios ao criar distinção da estrutura de repasses entre municípios de grande porte e os de pequeno porte, ou então, entre cidades capitais e não capitais e, ainda, entre municípios pobres e ricos, mas, dada a pluralidade de realidades, não raro se percebe situações que distorcem os mecanismos de divisão. Por exemplo, o inchaço dos grandes centros urbanos faz com que muitas vezes os mecanismos de compensação sejam insuficientes para garantir a concretização de políticas públicas de qualidade. Ou então cidades de pequeno porte com reduzida arrecadação tributária própria que acabam se mantendo a custa da União o que também desestimula o processo arrecadatório da cidade nessa situação o que reforça a necessidade não só da desconcentração de competências, mas também da descentralização de recursos.

A importância da descentralização na execução da despesa é amplamente difundida entre os especialistas em finanças públicas. O argumento para a tomada de decisão de descentralização é familiar aos economistas e tem estreita vinculação com o trabalho de Tiebout (1956) e Oates (1972). A descentralização é justificada pelo fato de captar com mais facilidade as preferências dos cidadãos. Um governo central unitário tende a fornecer programas públicos uniformes por todo o país; acredita-se, pois, que governos locais são capazes de responder melhor às preferências e às necessidades de seus residentes. Além disso, as vantagens com a diminuição de informação assimétrica e a maior cobrança política podem permitir aos governos locais fornecer serviços públicos a menor custo e melhor distribuídos do que se estes fossem feitos pelos governos centrais. (IPEA, 2009)

Do que se viu até aqui, fica evidente que o legislador constitucional fez do federalismo cooperativo uma espécie de meta a ser atingida pela União juntamente das demais esferas subnacionais priorizando a relação harmônica e interligada de todos os governos nacionais. Teoricamente, a ideia foi a de permitir à União a realização dos principais instrumentos de arrecadação fiscal, até mesmo pelo fato de ser ela a detentora dos principais tributos e mecanismos arrecadatórios mais eficientes, basta analisar a gritante disparidade hoje existente entre os mecanismos arrecadatórios da Secretaria da Receita Federal, que vão desde a remuneração de seus servidores até o forte aparato tecnológico de fiscalização inibidora da sonegação, ao passo que os municípios (até mesmo os de grande porte) padecem da falta de estrutura e eficiência arrecadatória.

Outro elemento que evidencia o acerto do constituinte ao dar caráter centralizador à arrecadação fiscal, diz respeito ao fato de os principais tributos, sob o ponto de vista arrecadatório, serem de competência da União, o que justifica a maior participação no “bolo” orçamentário. Por último, seria inviável em um país do porte do Brasil que houvesse para cada unidade federativa formas distintas de tributação, exemplo evidente são todas as disputas e entraves gerados com o ICMS em virtude da existência de um regulamento para cada Estado-membro com alíquotas diferentes, alíquotas interestaduais, formas de pagamento e parcelamento próprios, enfim, elementos que até hoje dificultam e geram a famigerada “guerra fiscal” entre os estados. Portanto, o texto constitucional basicamente manteve os impostos de competência de cada ente federado garantindo a atuação local naquelas exações onde a participação próxima é mais benéfica, ou seja, no caso do IPTU, exemplificativamente, por razões óbvias o melhor é que a própria municipalidade o arrecade, pois os imóveis estão inseridos em seu território onde poderão ser mais bem avaliados e fiscalizados.

Pelo mecanismo de transferências de percentuais fixos (isso sem falar das transferências voluntárias) da União para os demais entes federados, bem como dos Estados-membros para seus municípios, além é claro do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados, é que foi possível a partir do advento da Constituição Federal de 1988 a descentralização de receitas de forma eficiente. Porém, a União não estava preparada para tamanha



desconcentração de receitas e passou a enfrentar dificuldades no fechamento de seu orçamento; com isso “perdeu receita com a descentralização das receitas tributárias da Carta de 1988, e, dessa forma, empenha-se em aumentar sua fatia no bolo tributário, por meio inclusive de ações com tendência de maior centralização” (DULCI, 2002, p. 97).

A Constituição garantiu os mecanismos de descentralização, mas não previu os meios de compensação de perdas para a União de modo a que houvesse um processo ordenado de transferências de recursos e, assim, mal fora promulgada e já se iniciavam as primeiras reformas no sentido de recuperar as perdas experimentadas pelo Governo Central uma vez que já a partir de 1991 essas começavam a ficar evidentes ao passo que os municípios, em geral, viram suas receitas dobrarem de volume o que leva a União, com o objetivo de recuperar essas perdas, a aumentar as alíquotas de seus impostos além de criar novas contribuições sociais como a contribuição sobre o lucro líquido (CSSL) e o aumento da alíquota da Confins passando de 0,5% para 2%; isto é, a ampliação da receita dos municípios durante a redemocratização consolidada com o nascimento da Carta Política de 1988 foi muito mais um processo de simples transferência de recursos do que no aumento da capacidade de arrecadar (VARSANO, 1997, p. 14).

Evidentemente, a União precisou adotar maneiras de recompor as perdas de receitas que, embora também fosse resultante do cenário nacional de altíssima inflação, foi certamente agravada pela nova sistemática desconcentração fiscal. Desse modo, no início da década de 1990 os Estados-membros e os municípios dispunham de mais de 45% da receita pública disponível levando a União a justificar a necessidade de compensar suas perdas o que passou a ser feito com uma política de aumento de alíquotas e, primordialmente, pela criação de novas contribuições sociais que constituem exações não partilhadas com os demais entes da federação num nítido processo de recentralização de receitas tributárias nas mãos da União e iniciado a partir do governo Fernando Henrique Cardoso cujas consequências mais nefastas são o brutal aumento da carga tributária no país e a significativa perda de receitas pelas demais esferas de governo (TEIXEIRA, 2005, p. 04). Fica evidente que a desconcentração de receitas estabelecida pelo texto

constitucional aos poucos foi perdendo fôlego e não demonstra mais a mesma capacidade dos primeiros anos que se seguiram ao de 1988 sendo esse fato facilmente observado pela crescente preferência da União pelos tributos não partilhados como o PIS e a Confins gerando a deterioração do sistema tributário e, principalmente, prejudicando o mecanismo de transferência de recursos (VARSANO, 1997, p. 24). Deve ficar esclarecido que nenhuma outra Constituição brasileira possuía tantos dispositivos voltados à efetivação do federalismo cooperativo como o atual Diploma, tanto sob o ponto de vista da divisão das atribuições de cada esfera de poder, seu modo de relacionamento, como também pela adoção de sistema de partilha de recursos baseado na desconcentração. Porém, não se pensou, ou não se conseguiu dar solução, a uma forma viável de compensação das perdas experimentadas pela União após o advento do texto constitucional de 1988.

Por essa razão, valendo-se da prerrogativa de poder instituir tributos não partilhados e aumentar alíquotas de impostos, o Governo Central dá preferência à instituição dessas contribuições sociais. Com isso, progressivamente passa a ocorrer uma nova centralização dos orçamentos fiscais. Gera-se assim, o desequilíbrio entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios fazendo com que o governo federal detenha cerca de 60% das receitas fiscais do país, Estados-membros e o Distrito Federal fiquem com cerca de 25% e os 5.568 Municípios recebam 15% desse total de recursos para concretizar um vasto rol de atribuições, determinações e obrigações (ZIULKOSKI, p. 09). Talvez pareça existir uma aparente contradição quando se reconhece o aumento das receitas fiscais, em especial dos municípios, comparados com o que havia anteriormente, mas ao mesmo tempo são feitas críticas ao novo processo de centralização de recursos iniciados logo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Não há, contudo, nenhuma contradição nessa constatação, porque, ao mesmo tempo em que se deu a desconcentração de receitas, houve também uma profunda transferência de responsabilidades à esfera municipal. Dentre essas atribuições, estão as competências constitucionais comuns (aprofundadas no capítulo anterior) que, embora caibam a todos os entes federados agir na sua promoção, na prática tem se percebido o papel preponderante da municipalidade.

Essas competências estão previstas, pois, no artigo 23 da Carta Magna vigente e trazem as principais políticas públicas do país, pois nele se inserem, por exemplo, a atenção à saúde e à educação dos brasileiros, sem falar ainda das questões ambientais, do acesso à moradia e muitos outros. A consequência desse processo é que atualmente existe um mecanismo centralizador de receitas e descentralizador da concretização das competências comuns (não somente delas) ocasionando o comprometimento das finanças locais num matemática que não fecha, pois mesmo havendo sistema de compensação esse é ineficiente, além de gerar a forte dependência do gestor municipal ao Governo Central o que não raro é visto nas chamadas “Marchas dos Prefeitos” quando esses literalmente deslocam-se a Brasília em busca de mais recursos.

Também está na Constituição que é dever dos três Entes federados a atenção à saúde. E, mais uma vez, os Municípios são os protagonistas, pois mantêm o setor. Gastam uma média de 22% do orçamento total com o pagamento de servidores, funcionamento de postos e hospitais, aquisição de remédios e manutenção de ambulâncias, segundo pesquisa da Confederação Nacional de Municípios (CNM), feita em 2011. Na legislação, o mínimo exigido é de apenas 15%. No entanto, sem a ajuda da União e a tímida participação dos Estados, os governos municipais são mais uma vez explorados. Em busca de soluções, por meio de mobilizações locais e na capital federal, colocaram esta situação em debate com o Legislativo e o Executivo federal. Também está na Constituição que é dever dos três Entes federados a atenção à saúde. E, mais uma vez, os Municípios são os protagonistas, pois mantêm o setor. Gastam uma média de 22% do orçamento total com o pagamento de servidores, funcionamento de postos e hospitais, aquisição de remédios e manutenção de ambulâncias, segundo pesquisa da Confederação Nacional de Municípios (CNM), feita em 2011. Na legislação, o mínimo exigido é de apenas 15%. No entanto, sem a ajuda da União e a tímida participação dos Estados, os governos municipais são mais uma vez explorados. Em busca de soluções, por meio de mobilizações locais e na capital federal, colocaram esta situação em debate com o Legislativo e o Executivo Federal. (...)

Apesar dos esforços do movimento municipalista, o Congresso Nacional se omite e não aprova o percentual mínimo para a União, além de não fiscalizar os Estados, que devem comprometer o mínimo de 12% do orçamento. O resultado é uma saúde que deixa a desejar, servidores mal pagos, prédios à espera de reformas, falta de equipamentos e medicamentos e acúmulo de reclamações. O subfinanciamento da União ultrapassa as barreiras dos hospitais. Para manter uma equipe do Programa Saúde da Família – idealizado para ir de casa em casa –, um Município gasta em torno de R\$ 34 mil e, desse total, recebe pouco mais de R\$ 10 mil. Aos cofres municipais sobra o rombo de R\$ 23 mil em média por equipe. Na Educação, a situação é semelhante. Inúmeros programas federais objetivam à melhoria do ensino público no Brasil, à universalização da alfabetização e à valorização dos professores. Todavia, é dos Municípios a maior parte da conta. A União oferece a construção de prédios para que, depois de erguidos, os governos municipais arquem com o pagamento de professores, merendeiros, diretores, assistentes, porteiros, transporte, merenda e toda a infraestrutura necessária para o funcionamento de escolas de educação fundamental e creches. Um verdadeiro presente grego. A contribuição dos Municípios é relevante ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A

cada repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), um montante é descontado de cada prefeitura. Mas o retorno do Fundeb não é justo, e a complementação não chega a todos os Estados – apenas a nove deles. (ZIULKOSKI, p. 09)

Ou seja, em regra são os governos locais que arcam com a efetivação das políticas públicas descritas nas competências constitucionais comuns, principalmente com a saúde e a educação. Sem dúvida, é benéfico o fato de o governo local estar presente e atuante naquelas áreas mais sensíveis e indispensáveis especialmente para as populações mais necessitadas e, para tanto, o texto constitucional forneceu as atribuições necessárias ao empoderamento dos governos locais. Basta agora encontrar alternativas visando a retomada do crescimento das receitas fiscais dos municípios no sentido de permitir a concretização de forma eficiente das competências constitucionais comuns, bem como capacitar os governos locais para o gradual aumento de sua participação na tomada de decisões envolvendo principalmente as políticas públicas apresentadas no artigo 23 do Texto Maior, haja vista a proximidade desse ente federado com as demandas de seus cidadãos.

Para tornar possível o aumento efetivo não basta o mero local, ou as técnicas de governança local, tampouco se deixar levar pela ideia simplista de criar novos tributos ou aumentar alíquotas dos há existentes, porque já existe um excessivo comprometimento do PIB do país com a tributação. É preciso que haja a participação dos Gestores Municipais, da população local, da União, dos órgãos da administração pública local e federal, da alteração no sistema de partilha de recursos e na revisão do modelo de isenções fiscais; fatores que tendem a aperfeiçoar o objetivo inicial do legislador constituinte de implantar o federalismo cooperativo cujos alicerces passam pela atuação interligada de todos os entes federados e na descentralização das políticas públicas.

A começar pelo âmbito da organização no recolhimento de tributos, a doutrina aponta, por exemplo, que alguns tributos devam ser recolhidos pelo governo central e posteriormente partilhados, pois a centralização na arrecadação facilitaria a uniformidade de alíquotas e a própria administração do sistema de débitos e créditos tributários enquadrando-se nesse rol os impostos incidentes

sobre os fatores de produção (BARROSO, 2009, p. 85). Em contrapartida, os impostos vinculados às atividades locais ou a aos bens imóveis, digam-se o ISS e o IPTU, respectivamente, devem ter sua arrecadação e fiscalização mantidas pelo poder público municipal, porque, obviamente, é quem está perto tanto daqueles que prestam seus serviços como dos imóveis que compõem a cidade podendo melhor avalia-los e fiscalizá-los. Infelizmente, o que muito se vê é a omissão dos gestores municipais tanto na arrecadação quanto na fiscalização de suas exações e isso, principalmente, nos municípios de pequeno porte onde não raro sequer existe recolhimento de IPTU ficando a unidade federada na total dependência dos repasses fiscais e do FPM.

Nas cidades de médio porte, o maior problema, ainda no caso dos dois impostos referidos, são a cobrança a menor dos tributos e a ausência de combate à sonegação fiscal. A primeira hipótese é percebida no descaso dos prefeitos municipais e legisladores na implantação do imposto predial de caráter progressivo que, relacionado com a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), traçam diretrizes e mecanismos que podem ser adotados pelo Plano Diretor municipal como a possibilidade de instituição do IPTU progressivo a partir da adequada, ou não, observância da função social da propriedade permitindo que seja aplicado mediante a majoração de alíquotas durante cinco anos, contatos da notificação e decurso de prazo constante nela para que, de acordo com o estatuído no Plano Diretor do Município e em observância ao estabelecido em lei municipal específica quando o proprietário de tal área não a utilizar adequadamente ou subutilizá-la. Isso sem falar no valor venal dos imóveis em geral muito abaixo da real cotação, mas, com receio de se tornar impopular, os administradores locais permanecem com os valores utilizados para a base de cálculo do imposto predial bem abaixo da avaliação imobiliária preservando a imagem política à custa das economias municipais.

Do mesmo modo, poderá ser beneficiado com redução gradual de alíquota o proprietário de imóvel urbano que venha a adotar práticas ambientalmente sustentáveis como a utilização de coberturas verdes. Entretanto, pouquíssimos são os municípios que adotam ou adotaram tais práticas, mostrando o desinteresse ou desinformação dos gestores municipais e do poder legislativo local. O mesmo

ocorre no tocante à falta de capacitação administrativa do fisco municipal que vão desde a falta de pessoal até a ausência ou ineficiência de ferramentas tecnológicas de controle do erário. Na cidade de Santa Maria, por exemplo, a obtenção de certidão negativa de débito deve ser requerida, protocolada e retirada posteriormente, ao passo que a mesma certidão no fisco estadual ou federal pode ser retirada pelo sítio eletrônico bastando fornecer os dados necessários. Assim, deve-se investir na contratação de pessoal e sua qualificação, bem como na melhoria das ferramentas de controle valendo-se da tecnologia da informação a ser utilizada como ferramenta de acompanhamento dos resultados da administração, melhoria dos serviços prestados ao contribuinte, incremento na arrecadação a partir dos benefícios trazidos pela informatização permitindo também a maior transparência e controle pelos cidadãos no instante em que são publicadas informações referentes às contas públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal (FAMURS, 2005, p. 548).

A tecnologia da informação, o governo eletrônico e seus recursos computacionais são relevantes meios de controles do planejamento estratégico municipal. Os sistemas de informação e os sistemas de conhecimento podem ser manuais ou utilizar os recursos da informática ou tecnologia da informação. Como conceito, a tecnologia da informação pode ser entendida como o conjunto de recursos computacionais para manipular dados e gerar informações e conhecimento. (...)

Os sistemas de informação, os sistemas de conhecimento e a tecnologia da informação podem contribuir com os controles e a gestão pública nas suas três esferas (federal, estadual ou municipal) como ferramentas que auxiliam os respectivos gestores na elaboração de objetivos, estratégias, decisões e ações federais, estaduais e municipais.

O governo eletrônico (E-gov) pode ser entendido como a aplicação dos recursos da tecnologia da informação (TI) ou da tecnologia da informação e comunicação (TIC) na gestão pública e política das organizações federais, estaduais e municipais. (...)

A Constituição Federal em seu Artigo 218 descreve que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. Nesse sentido, os projetos de governo eletrônico podem ser incluídos como uma das tecnologias no município. (CASTOR e REZENDE, p. 110 – 111)

Com a implantação de mecanismos mais modernos e eficientes se pode facilitar a adoção de instrumentos que serão obrigatórios a todos os entes federados como o Plano de Contas Único Nacional (Pcasp) que entre as facilidades permitirá um acompanhamento em tempo real das finanças municipais permitindo ao administrador municipal aprimorar seu fluxo de caixa, uma vez que

terá disponível a informação de todos os valores que a municipalidade terá direito a receber no decorrer do ano (LIMA, 2013, p. 19). É, pois, imperioso que o poder público municipal exerça ativamente sua atividade de gestão não somente nos assuntos cujo retorno político é garantido, como na inauguração de obras públicas, pavimentação de ruas, mas também atua na seara administrativa naquilo que fica aparentemente invisível aos munícipes, mas que, com certeza, refletirão positivamente no futuro do governo diante da organização de sua estrutura arrecadatória e administrativa. Algumas propostas relacionadas ao FPM partem dessa premissa de incentivar os municípios a engajarem-se efetivamente na gestão pública deixando a posição passiva e estoica de simplesmente aguardar os repasses das outras unidades de poder conformando-se com essa situação.

Uma delas é a que prevê incentivos à gestão eficiente no momento da transferência do Fundo de Participação dos Municípios a fim de evitar o que hoje ocorre, como dito reiteradas vezes, de administrações municipais ineficientes valendo-se dos mesmos benefícios daquelas que por gestões eficientes no trato com a coisa pública. A ideia parte de mecanismos de incentivo que induzam o agente público a buscar a eficiência administrativa partindo de uma nova fórmula para o cálculo do FPM que diferentemente de como é calculado hoje, levando em conta primordialmente o critério populacional, considerasse também o índice de eficiência da gestão municipal previamente considerando eficientes que os municípios que operassem com custos ótimos e que não teriam qualquer tipo de redução no total de verbas a que teriam direito; porém, para as cidades que gastassem mais do que o necessário para prestar os mesmos serviços, ou seja, os municípios ineficientes haveria um redutor proporcional a uma fração do desperdício (GASPARINI, p. 135). Por certo, a adoção dessa sistemática, aqui exposta sucintamente, não é tão simples, pois deverão ser considerados os elementos causadores da má gestão uma vez que em muitos casos ela é decorrência da carência estrutural do ente local que não poderia ser prejudicado ainda mais pela sua falta de estrutura decorrente de fatores alheios à vontade do gestor.

Entretanto, e esses exemplos estão estampados diariamente nos periódicos, poderia ser uma excelente forma de incentivar e controlar a qualidade na

administração pública municipal aliada às demais ferramentas existentes como a própria Lei de Responsabilidade Social. Esses indicadores de eficiência seriam aplicados especialmente nas áreas da saúde, educação, habitação, desenvolvimento e custo da administração donde os três primeiros constam no artigo 23 da Constituição Federal o que reforça a importância da municipalidade e sua gestão eficiente nessas áreas justamente por ser o ente mais próximo. Apenas pinçando os dois primeiros exemplos envolvendo competências comuns, na saúde o indicador seria o número de pessoas envolvidas tanto na área da saúde quanto dos serviços sociais, pois mesmo que não reflitam necessariamente a qualidade desses serviços dão um indicativo do engajamento do município no trato dessas duas temáticas e; na educação, a forma de aferir eficiência seria levando em conta o número de matrículas em pré-escola e ensino fundamental, bem como o número de docentes em cada nível (GASPARINI, 2004, p. 143).

Outras alterações poderiam ser adotadas para aumentar a participação municipal na receita orçamentária sem a necessidade de profundas modificações que envolvessem a tão falada reforma tributária, sendo uma delas uma das maiores reivindicações dos municípios inclusive ensejadora de um grande número de demandas judiciais, seria a compensação das isenções fiscais praticadas pela União como as incidentes sobre o IPI de automóveis, eletrodomésticos da linha branca e a alíquota zero da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre combustíveis, única das contribuições partilhada com os demais membros da federação sendo 29% destinada aos Estados-membros que, por sua vez, transferem 25% aos municípios. As renúncias de IPI representaram no ano de 2012 a soma de R\$ 7 bilhões com impacto de R\$ 1,678 bilhão no Fundo de Participação dos Municípios e, no caso da Cide, cuja isenção iniciou em junho de 2012, a desoneração representou a quantia de R\$ 550 milhões a menos somente no caixa dos Municípios também ao longo de 2012 e a previsão é de que em 2013 as renúncias não tenham sido inferiores à R\$ 1,2 bilhão; razões que levaram o Senador Aécio Neves a apresentar a Proposta de Emenda à Constituição nº 31 de 2011 (PEC 31-2011) propondo que nos casos de isenções concedidas pela União e pelos Estados-membros de tributos partilhados seja feita a devida compensação financeira (CNM, 2013, p. 23). É salutar que a proposta referida também tenha abarcado os impostos estaduais, porque o principal deles, o ICMS, é fruto de



sucessivas políticas de incentivos fiscais de parte dos Governadores na busca por investimentos em seus estados e que abrangem valores que deveriam ser repassados aos municípios.

A recente crise do FPM demonstra o quanto ainda os Municípios dependem das repartições de receitas. Segundo dados fornecidos pela CNM, o FPM de 2012 acumula desde o início do ano até outubro um total de R\$ 53,3 bilhões. Este valor é 2,81% menor, em termos reais, que o acumulado no mesmo período de 2011, e uma das maiores quedas dos últimos anos. O apelo por novas verbas, ou pela reposição do que já é de direito destes Entes públicos acaba sendo inerente, e é inevitável para impedir o crescimento dos problemas encontrados na administração. Essa é uma constatação diária da realidade municipalista, carecendo este Ente federativo de uma estrutura ainda maior, haja vista suas responsabilidades assumidas e atribuídas pela Constituição Federal, uma vez que, ao conferir maior autonomia financeira, também impôs mais atribuições e encargos a serem executados. (ROCHA, 2013, p. 170)

Algumas outras propostas figuram entre as constantes reivindicações dos municipalistas como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 261/2013) que propõe aumento de 2% nas transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com o objetivo de permitir aos municípios ampliar a qualidade dos serviços públicos prestados; atualização do valor *per capita* dos programas federais em diferentes áreas, em especial a da educação, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o chamado Encontro de Contas entre débitos e créditos previdenciários dos Municípios e o Regime Geral de Previdência Social, de uma forma que afaste a sistemática hoje existente e totalmente nociva aos municípios uma vez que o pagamento é baseado em descontos realizados diretamente do FPM reduzindo-o.

## 5 CONCLUSÃO

Mesmo com o advento da Carta Política de 1988 que promoveu uma forte descentralização das receitas fiscais para estados e municípios, com o decorrer do tempo o que se tem visto é o aumento da arrecadação da União em detrimento dos demais entes federados. A explicação mais adotada é a de que, se por um lado, a repartição dos tributos tornou-se mais equânime, por outro, a União criou uma série de contribuições sociais com o objetivo de reequilibrar seu *déficit* fiscal. Como as contribuições não são sujeitas a divisão, toda sua arrecadação reverte para os cofres do governo central. Em contrapartida, tributos antes com maior peso para os cofres públicos federais sofrem desonerações, como foi o caso do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) incidente sobre automóveis, do seu corte também sobre materiais de construção. São todas políticas de incentivo ao consumo visando aquecer a economia. Porém, ao mesmo tempo em que incentivam o consumo, reduzem a receita tributária dos estados e municípios.

Desse modo, a partir da análise da repartição das receitas tributárias entre os entes federados e do papel de cada um deles na consecução das competências constitucionais comuns procurou-se demonstrar que o município é o ente federado mais adequado para a implementação das políticas públicas de natureza comum. Para chegar à conclusão do papel da municipalidade na execução das competências constitucionais comuns em questões como a saúde, a educação, a cultura e o meio ambiente, bem como do sistema tributário constitucional e a análise dos tributos específicos dos municípios, da transferência de recursos dos Estados-membros e da União para os governos locais, além da composição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) o trabalho partiu do estudo com foco nos antecedentes do federalismo no Brasil e no modelo tributário adotado no país.

Assim, analisou a forma de arrecadação de tributos existentes nos anos que envolveram a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil colonial no ano de 1808. Demonstrou o caráter nitidamente arrecadatório e a falta de organização, ou quase ausência, de estrutura administrativa na fase colonial brasileira. Na sequência, pelo estudo das constituições brasileiras, focado nos títulos que tratam das matérias fiscais, no surgimento e participação dos entes federados na estrutura político-

administrativa da nação com destaque no processo de ramificação da estrutura política nacional que culmina com o modelo de federalismo cooperativo. Foram analisados os dispositivos da Constituição do Império de 1824, da primeira Carta Política da República de 1891 e dos demais textos constitucionais que se seguiram, a saber: 1934, 1937, 1946, 1967 até a promulgação da Carta Cidadã de 1988.

Levando-se em consideração que o artigo 23 da Constituição Federal de 1988 prevê os casos em que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem competência comum para tratar e implantar políticas públicas das mais variadas, como as destinadas a saúde pública e as de proteção do meio ambiente, observa-se o município como a esfera de poder com importante papel na efetivação a contento dessas medidas que, via de regra, são demandadas em especial pelas populações mais necessitadas. É claro que são ações cuja participação conjunta de todas as esferas de poder é indispensável, tanto que figuram no rol de competências comuns. Entretanto, seja no tocante à organização ou a distribuição de recursos, o poder público local dispõe das melhores ferramentas de controle que são a proximidade dos problemas locais e dos cidadãos, assim como a possibilidade de participação efetiva da própria população na tomada de decisões de interesse dos habitantes locais num verdadeiro processo de governança local e empoderamento.

Exemplo prático de como o relacionamento entre os entes federados e a participação efetiva da esfera local são importantes no desenvolvimento da cidade é a Lei de Resíduos Sólidos que, embora bastante recente e ainda pouco utilizada, mostra, por um lado, a importância de existir uma normativa geral e aplicada a todos os municípios brasileiros, mas, ao mesmo tempo, autoriza o poder público local a criar processo de coleta seletiva de resíduos, reaproveitamento de resíduos sólidos e uma série de outras possibilidades, mostrando que cabe aos poderes legislativo e executivo de cada cidade adequar essa norma de caráter muito mais programático às peculiaridades locais e ao Plano Diretor municipal. Outros exemplos poderiam ser citados nas áreas da saúde (como a otimização na compra de medicamentos evitando aquisição em duplicidade por diferentes entes

federados), na educação, cultura, enfim, todas elas políticas presentes no artigo 23 da Constituição Federal.

Constata-se que o legislador constituinte de 1988, imbuído de um espírito democrático e participativo, desconcentrou competências transferindo ou repartindo responsabilidades aos demais membros da federação, em especial aos municípios, ao mesmo tempo em que descentralizou as receitas tributárias do país dando início a um vertiginoso processo de transferência de recursos no período posterior ao surgimento da atual Carta Política. Aliás, atitude bastante lógica já que se atribuía novas e maiores responsabilidades aos Estados-membros e municípios, por certo haveria também de destinar a essas unidades maior quantidade de receitas. Entretanto, a União não estava preparada para tamanha desconcentração de recursos e tal situação, aliada a imensa crise financeira que atingia o país em meados da década de 1990 com inflação galopante, levou o governo central a dar início a uma nova política de centralização financeira realizada principalmente pelo aumento do número de tributos não partilhados, as contribuições sociais.

O resultado desse modelo na gestão fiscal dos municípios é a gradual redução dos recursos disponíveis para atender as crescentes demandas e obrigações do administrador municipal. Esse fator, aliado à má gestão das administrações locais muitas vezes acostumadas a dependerem exclusivamente das transferências de recursos e do FPM, em especial nos municípios de pequeno porte, coloca em apuros as finanças municipais e sua participação na efetivação das competências constitucionais comuns.

A partir dessa realidade, uma série de medidas são necessárias e possíveis para a equalização da balança fiscal negativa como a compensação pela União e Estados-membros das isenções fiscais que reduzem as transferências aos municípios, aumento do FPM, aprimoramento da gestão fiscal municipal e várias outras atitudes que dependem da vontade política em todos os níveis. Para essa análise foi primeiramente utilizado o método histórico buscando dar uma visão geral do surgimento do sistema tributário brasileiro e da origem e evolução do federalismo até chegar ao atual modelo cooperativo permitindo a melhor compreensão da realidade atual. Por fim, pelo método dialético buscou-se traçar o

contraponto entre a importância da participação do município na execução das políticas que figuram na lista das competências comuns constitucionais e a gradual perda ou redução de receitas tributárias da esfera local de poder sejam essas reduções consequência da política fiscal da União ou mesmo de problemas ou falta de estrutura e gestão administrativa internas à municipalidade.

Desse modo, pretendeu-se demonstrar que o legislador constituinte de 1988 quis definitivamente por fim a qualquer resquício do momento que o país vivia nos anos que antecederam a promulgação. Ou seja, um período ditatorial baseado não só no cerceamento de direitos civis e políticos, mas também na concentração de poder nas mãos dos militares que governaram o país durante a Ditadura Militar dificultando, se não impedindo, a existência de uma verdadeira República Federativa. Ao mesmo tempo e permeado do mesmo espírito de otimismo, asseguraram como nenhuma outra Carta Política que a precedera, embora já houvesse menção numa ou noutra, uma gama de direitos sociais como os dispostos no seu artigo 6º tratando do acesso à saúde, à educação, ao trabalho, enfim, a uma existência digna.

Sabendo das demandas orçamentárias que adviriam a partir da desconcentração de competências entre as diferentes esferas de poder do país, nota-se que o constituinte também aperfeiçoou os mecanismos de repartição de receitas fiscais como o aumento dos repasses do FPM, surgido ainda no período militar, e a diversificação das espécies tributárias. Além das normas de aplicação imediata, o Texto Maior também criou uma série de outras de caráter programático, ou seja, dispositivos que implicariam na criação de leis específicas tratando de questões pré-determinadas e elaboradas pelos demais entes da federação como foi o caso do Plano Diretor obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes e revertendo-se em verdadeiro instrumento de coordenação das esferas de poder e empoderamento da municipalidade.

Coordenação no sentido que, ao criar norma geral, facilita a integração nos sentidos vertical e horizontal dos diferentes governos, ao mesmo tempo em que permite a homogeneização das políticas sociais até onde a semelhança permite e viabiliza sua aplicação como, por exemplo, nas políticas de redução da emissão de

gases tóxicos cuja semelhança em todo o território nacional facilita o controle. Em contrapartida, ao deixar margem de atuação ao poder local, permite que as necessárias diferenciações sejam feitas evitando desvio de finalidade e desperdício de recursos. Exemplificativamente, a participação efetiva da municipalidade fica bastante evidente em questões ligadas à habitação e a políticas locais de saúde quando tratam de doenças típicas de determinadas regiões permitindo sua adequação à realidade local.

Por derradeiro, conclui que o constituinte de 1988 procurou ao máximo criar os instrumentos legais para a plena implantação do federalismo cooperativo de modo a permitir tanto no sentido vertical quanto horizontalmente a participação de todas as esferas de poder na consecução das políticas públicas nacionais. Não à toa, colocou dentro das competências constitucionais comuns, no artigo 23 da Carta Política, as principais delas e as mais necessárias às camadas mais carentes da sociedade. Pautou-se pelos mesmos critérios de descentralização no tocante à repartição das receitas tributárias, o que, todavia, com o passar dos anos foi sendo modificado por medidas alternativas criando uma nova centralização fiscal causando prejuízo, principalmente aos municípios, para a concretização de suas políticas. Nesse novo contexto, não se pode esperar que apenas o Governo Central modifique a realidade, porque não existe mágica capaz de solucionar a escassez de recursos. É preciso, pois que, além das medidas antes referidas, as administrações municipais tenha a consciência de seu papel que não se restringe a de meros atravessadores de recursos, mas sim de verdadeira Governança Local com a participação de seus cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. *Governança Democrática e Poder Local – A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar as políticas públicas: realidade ou mito*. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004
- AGRA, Walber de Moura. *Republicanismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005
- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Revan – São Paulo: FAPESP, 2000
- ARRETCHE, Marta. *Relações federativas nas políticas sociais. Educação e Sociedade*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2013
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2 ed. Atualizada por Roselea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros Editores, 2001
- ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004
- BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *História do Tributo no Brasil*. 1 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade. Conceito e Evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000
- BARRETO, Aires F. in MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.) *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 1998
- BARROSO, Rafael Mendes Cunha. *Federalismo fiscal no Brasil: o impacto das transferências orçamentárias na desconcentração de receitas entre as esferas de governo*. Ceará: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2009
- BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JUNIOR, Odilon. (coord.) *Novos rumos da autonomia municipal*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- BOFF, Salete Oro. *Reforma tributária e federalismo*. Entre o ideal e o possível. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª edição, São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. *Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824*. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Diário Oficial da União de 24.02.1891. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 16 set. 2013

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Diário Oficial da União de 16.07.1934. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 16 set. 2013

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Diário Oficial da União de 10.11.1937. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 18 set. 2013

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Diário Oficial da União de 18.09.1946. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 18 set. 2013

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial da União de 24.01.1967. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm#art189](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm#art189)>. Acesso em: 21 set. 2013

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União de 10.07.2001. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#art58](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#art58)>. Acesso em: 15 out. 2013

BRASIL. Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 02.08.2010. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 19 out. 2013

BRASIL. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União de 19.09.1990. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 23 out. 2013



CARO, Jaime Vásquez. *Estructura y Administracion de Impuestos em America Latina. El Papel de la Política Tributaria y de la Administracion Tributaria em el Desarrollo Economico*. Madri: Instituto de Estudios Fiscales, 1994.

CASTILHO, Paulo Cesar Baria de. *Confisco Tributário*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

CASSEB, Paulo A. *Federalismo: Aspectos contemporâneos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. *Pauta Municipalista e agenda legislativa – o desequilíbrio federativo e a crise nos municípios*. Brasília: CNM, 2013

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. *Revista Técnica – 2013*. Brasília: CNM, 2013

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. *Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal*. 2010

CUNHA, Maria Couto. *Relações intergovernamentais, políticas de descentralização e gestão da educação municipal*. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/277.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2013

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Federalismo Político e Educacional*. Disponível em: <<http://www.futuroeventos.com.br/educar/palestrante/carlos-roberto-jamil-cury/>>. Acesso em: 10 out. 2013

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

DOWBOR, Ladislau. *O que é Poder Local*. 1 ed. São Paulo: Brasiliense, 1999

DULCI, Otávio Soares. *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. In: Rev. Sociologia Política. 2002

FAMURS. *Guia do Administrador Municipal – Novas orientações e procedimentos para uma gestão eficiente*. Porto Alegre: Nova Prova, 2005

FERRAZ, Danilo Santos; SOUZA, Thaís Cruz de. *Autonomia municipal fundamental: o poder local na efetivação de direitos sociais no Brasil*. (Artigo publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI). Fortaleza: CONPEDI, 2010

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. *A Era Vargas: dos anos 1920 a 1945*. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos3037/Constituicao1934>> Acesso em: 17 set. 2013

FREDERICO, Ronaldo. *Uso da tecnologia da informação e comunicação na Saúde – subutilização nas instituições hospitalares*. 4 ed. São Paulo: LCTE, 2011

GARRIDO, Elena. *O desequilíbrio federativo e a crise nos municípios*. CNM – Confederação Nacional de Municípios. Brasília: CNM, 2013

GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco S. *Incentivos à eficiência na descentralização fiscal brasileira: o caso do FPM no estado de São Paulo*. São Paulo: Cnpq, 2004

GOHN, Maria da Glória. *Governança Democrática e Poder Local – Os conselhos municipais e a gestão urbana*. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004

GOMES, Laurentino. *1822 – Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil – um país que tinha tudo para dar errado*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2010

HARADA, Kyioshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 16 ed. São Paulo: Atlas. 2001.

HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição – Poder Local no constitucionalismo luso-brasileiro*. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2012

HERMANY, Ricardo. *(Re) discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 1999

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Acesso à informação*.

Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm)> Acesso em: 15 out. 2013

INEP - Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Brasil: lições encorajadoras de um Grande sistema Federal*. Paris, 2011

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Governança Democrática e Poder Local – Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004

KORFF, Eurico. *Finanças Públicas Municipais*. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, 1977.

LEAL, Mônia Clarissa Henning. *Manual de Pesquisa e Metodologia da Pesquisa para o Direito*. 1 ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009

LIEBHARDT, Marcelo Ernesto. *O Financiamento da Saúde no Brasil*. 4 ed. São Paulo: LCTE, 2011

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal*. Paradigmas para o estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MARTINS, Ives Gandra. *Sistema Tributário na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MATOS, Eduardo de Lima. *Autonomia municipal e meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1980

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. *TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: diagnóstico e proposta de reforma*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal COORDENAÇÃO DE ESTUDOS, 2008

METRAN, Cilene Maria Elias; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Federalismo: discriminação de rendas tributárias*. Dissertação (ISC TCU). Brasília, 2010

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010

MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Receitas públicas: manual de procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios*. 4 ed. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 2007

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004

NASCIMENTO, Carlos Renato Vieira do. *Políticas Públicas e Incentivos Fiscais*. V. 1, n. 1. Rio de Janeiro: RFPTD, 2013

OLIVEIRA, Antônio Candido. *Democracia local*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005

OLIVEIRA, Margere Rosa de; SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. *Direito fundamental à saúde e a internação hospitalar na modalidade “diferença de classe” nas decisões do Supremo Tribunal Federal – STF*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010

OLIVEIRA, Luis Valente de. *Regionalização*. 3 ed. Porto: Edições Asa, 1996

PANDOLFI, Dulce. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999

PINTO, Élide Graziane. *A instabilidade do arranjo protetivo do direito à saúde na Constituição de 1988: lições da política pública de educação e o impasse quanto à restituição da CPMF*. 4 ed. São Paulo: LCTE, 2011

PREDIGER, Carin. *O município brasileiro e seu papel até 1988*. Porto Alegre: Interesse Público, 2003

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. Rio de Janeiro: Brasport, 2005

RODRIGUES, Hugo Thami. *Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos municípios*. 2003. 276 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003

SAMPAIO, Antônio Roberto. *Discriminação de Rendas Tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. *A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade*. V. 20 JUST. DO DIREITO. Passo Fundo, 2006

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). *Estados e Municípios*. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 15 dez. 2013

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13ª edição, São Paulo: Malheiros, 1997

SIRKIS, Alfredo. *Ecologia Urbana e Poder Local*. Rio de Janeiro: Fundação Ondazul, 1999

SOUZA, Alexis Sales de Paula. *A origem do federalismo brasileiro*. Disponível em: <<http://jus.com.br/946369-alexis-sales-de-paula-e-souza/artigos>> Acesso em: 10 set. 2013

TAVARES, Alessandra Schettino. *O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988*. Especialização (Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor - da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Brasília, 2009

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. Bahia: AATR, 2002

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. *O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, 2005

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Transferências Governamentais Constitucionais*. Brasília: TCU - Secretaria de Macro avaliação Governamental, 2008. Disponível em: <<http://www.ticontrôle.gov.br/portal/pls/portal/docs/852954.PDF>>. Acesso em: 20 dez. 2013

TRISTÃO, José Américo Martelli. *A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós- Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento). São Paulo: EAESP/FGV, 2003

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. *Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos*. 9 ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997

VILLELA, Luiz. *Sistema Tributario y Relaciones Financieras Intergubernamentales: La Experiencia Brasileña*. In: *Planeacion & Desarrollo*. Bogota, 1994.

WEIGELT, Leni Dias. *Política Pública de Saúde: um estudo sobre o processo de descentralização – regionalização da saúde na região do Vale do Rio Pardo – RS*. Santa Cruz do Sul – RS: EDUNISC, 2007

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.