



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANA NEIDE LEITE

FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

**Repartição de receitas como instrumento (in)capaz de garantir a
autonomia dos Municípios**

RECIFE

2019

**FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ANA NEIDE LEITE

FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

**Repartição de receitas como instrumento (in)capaz de garantir a
autonomia dos Municípios**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Área de concentração: **História do Pensamento Jurídico**

Linha de pesquisa: Historicidade dos Direitos Fundamentais

Orientador: Prof. Dr. **André Felipe Canuto Coelho**

RECIFE

2019

RESUMO

O federalismo fiscal brasileiro retrata a face financeira do Pacto Federativo, entendido como instrumento de governabilidade para as três esferas políticas: federal, estadual e municipal, incluindo-se a esfera distrital (Distrito Federal), com as peculiaridades que lhe são próprias. A capacidade de autodeterminação recebida pelos entes federados e entendida como autonomia compreende o exercício das competências enumeradas no texto constitucional que objetiva promover a auto-organização, instituição dos tributos e a possibilidade de eleição dos seus próprios governantes; em suma, busca construir a base de sustentação do Estado em cada um dos seus aspectos administrativo, financeiro e político. A contribuição proposta pelo presente trabalho visa deslindar a maneira como são obtidos e distribuídos os recursos financeiros necessários para a edificação do Estado, uma vez que a forma federativa pressupõe a união de entes autônomos e independentes entre si e, no caso brasileiro, união com caráter indissolúvel. Uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Pacto Federativo e que é parte do objeto do nosso estudo diz respeito à situação de diversos municípios brasileiros que, em virtude de sua localização e das assimetrias geográfica e econômica do território, têm sua sobrevivência constantemente ameaçada pelo desequilíbrio das contas públicas, ou seja, do descompasso entre a receita e a despesa. Não é possível garantir a sobrevivência política autônoma dos Municípios pelo exercício por si só, da competência tributária estabelecida, o que deveria ser a principal fonte de receitas das municipalidades muitas vezes não garante sequer o custeio da máquina pública e isso faz com que se tornem dependentes da repartição de receitas arrecadadas de determinados tributos pela União e pelos Estados e ainda das transferências financeiras provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Palavras-Chave: federalismo fiscal; Pacto Federativo; repartição de receitas; autonomia municipal.

ABSTRACT

The Fiscal Federalism in Brazil portrays the financial basis of the Federative Pact taken as an instrument of governance for the three political spheres: federal, state and municipal, including the district sphere (Federal District), with its own peculiarities. The capacity of self-determination received by the federated entities – and understood as autonomy – comprises the exercise of powers listed within the constitutional text, which aims to promote self-organization, tax institution, and possibility for the election of their own rulers. In short, it seeks to build the State sustaining basis in terms of administrative, financial and political aspects. The contribution proposed by this work aims to unravel the way in which the financial resources necessary for State building are obtained and distributed, since the federative form presupposes the union of autonomous and independent entities among themselves, and in the case of Brazil, an indissoluble union. One of the main difficulties faced by the federative pact, which is approached by this study, concerns the situation of several Brazilian municipalities that, due to their locations and to the geographical and economic asymmetries of the territory, have their survival constantly threatened by the imbalance of public accounts, that is, the mismatch between revenue and expenditure. It is not possible to assure the autonomous political survival of the municipalities by exercising the established tax competence alone, and what should be the main source of income for the municipalities often does not even cover the cost of the public machine; and this makes them dependent of revenue sharing from certain taxes collected by the Union and the States, as well as from the financial transfers from the municipal participation fund (FPM).

Keywords: *Fiscal Federalism; Federative Pact; revenue sharing; municipal autonomy.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO E O PACTO FEDERATIVO	21
2.1 Origens da Federação: o modelo estabelecido pelo Governo Imperial	21
2.2 Do Império à República: novos princípios para um novo arranjo político-administrativo	25
2.3 Do Estado Unitário ao Estado Republicano: o federalismo centrífugo	32
2.4 O Pacto Federativo: significado e possibilidades	41
2.5 O Estado de Pernambuco sob as perspectivas socioeconômica e política dos Municípios	50
3 A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO: UMA ANÁLISE DA PRECARIÉDADE	56
3.1 Federalismo fiscal: conteúdo e abrangência	56
3.2 Distribuição dos recursos provenientes das transferências financeiras entre os entes federados: frágil manutenção do Pacto Federativo	70
3.3 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios: autonomia e dependência na ordem constitucional vigente	80
4 RECEITAS PRÓPRIAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS A PARTIR DO PACTO FEDERATIVO	88
4.1 Competências tributárias próprias: ponto de partida para edificação dos entes políticos União, Estados, Distrito Federal e Municípios — descompasso entre receitas e despesas	88
4.2 Transferências constitucionais e voluntárias: a sobrevivência política dos pequenos Municípios	97
5 O PROBLEMA ATUAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	106
5.1 Entes federativos politicamente fracos, administrativamente desorganizados e financeiramente deficitários	106
5.2 Dificuldades dos Municípios para cumprir as determinações da Lei nº 4.320/1964 (Lei das Finanças Públicas) e da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	112
6 ASPECTOS POLÍTICOS DE UMA POSSÍVEL PROPOSTA DE REMEMBRAMENTO: MUNICÍPIOS MAIS AUTÔNOMOS OU LESÃO AO PACTO REPUBLICANO?	118
7 CONCLUSÃO	127
REFERÊNCIAS	137

1 INTRODUÇÃO

A história do desenvolvimento político, econômico e social brasileiro começou em torno de diversos centros de interesses, que eram chamados de *Comunas*. Então, a denominação *Município* evoca um conceito histórico cuja compreensão buscaremos desenvolver no curso do presente trabalho.

Desde a colonização, o progresso das pequenas comunidades que hoje conhecemos como *Municípios* iniciou-se em espaços territoriais propensos a ser explorados economicamente. Levaram-se em consideração a vocação da terra para os diferentes tipos de produto, as condições geográficas, as facilidades de comunicação por terra e por mar com o centro do poder dominante — enfim, todas as condições necessárias à prosperidade daquele núcleo de povoamento.

Nessa perspectiva, surgiram os centros de interesses locais para a produção do ouro, do café, da pecuária, da cana-de-açúcar e da agricultura de subsistência, esta considerada de menor importância desde os primórdios da nossa história.

Na abordagem do tema, objeto da nossa dissertação, vamos passear pela história e nela localizar as raízes que sustentam a construção federativa brasileira, que teve como ponto de partida o rompimento com o regime monárquico, em 1889. Forte nessa ideia, convido o leitor a voltar à época do descobrimento, passar pelas Capitânicas Hereditárias, olhar com atenção os Governos-Gerais, sentir-se parte de um governo monárquico, mesmo que na condição de súdito, e desembarcar no Brasil depois da Proclamação da República pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.

Para o presente estudo, foram traçados os seguintes objetivos: o objetivo geral é verificar o desempenho dos Municípios quanto à instituição e arrecadação dos tributos

constitucionalmente estabelecidos e o grau de dependência desses entes em relação às transferências financeiras da União e do Estado para a consecução dos seus fins.

Os objetivos específicos propõem: analisar a situação financeira dos Municípios a partir da arrecadação das receitas próprias decorrentes do exercício da competência tributária; examinar se a receita tributária arrecadada pelo Município suporta os gastos com a folha de pagamento pessoal dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, 60% (sessenta por cento); constatar o grau de dependência dos Municípios em relação às transferências financeiras da União e do Estado para a realização de suas finalidades e a própria sobrevivência política.

Como se pode verificar do tema e dos objetivos propostos, o federalismo fiscal brasileiro é matéria que comporta uma análise interdisciplinar, pois a sua compreensão ultrapassa os limites da História, tem suas bases fincadas no Direito Constitucional, mas não se satisfaz apenas com os fundamentos jurídicos, indo buscar substratos para a sua compreensão nas ciências sociais, especialmente na Economia e na Ciência Política.

Na História, encontramos os fundamentos para entender o Município como centro de interesse local de onde se observam as necessidades e se desenvolvem as relações sociais e políticas buscando atingir o bem geral. A Constituição da República é o documento que respalda e resguarda os valores fundamentais da construção jurídico-política denominada *Pacto Federativo*; nas ciências sociais, principalmente na Economia e na Contabilidade, encontram-se os instrumentos capazes de mensurar o grau de desenvolvimento socioeconômico e organizar o quadro geral de receitas e despesas que apontam os caminhos do federalismo fiscal; e, por fim, através da Ciência Política, procura-se entender como se desenvolvem as relações de poder entre os entes federativos e como se verifica a face concreta do pacto de governabilidade — em outras palavras, como se distribuem as

competências constitucionais e como se constroem acordos de governo do centro para a periferia, isto é, do Poder Central (União) para os Estados-membros e Municípios.

Retomando o curso da história antes de partir para o estudo do federalismo fiscal como expressão do Pacto Federativo, é conveniente buscar, nos registros históricos, fatos que atestem como se deu a construção política do Brasil desde o século XVI (1501 a 1600).

O Brasil foi descoberto em 1500, como parte do projeto de expansão do domínio marítimo português, que, ao enviar o navegador Pedro Álvares Cabral em missão com destino às Índias, desembarcou em terras brasileiras (RAMOS, 1994). Aqui chegando e depois de cumprir as formalidades de levar ao conhecimento da Coroa Portuguesa o território descoberto e as riquezas encontradas, começou a exploração do território.

A primeira riqueza explorada nas terras brasileiras foi o pau-brasil, madeira de cor vermelha que era muito usada nas tinturarias e bastante valorizada na Europa e que aqui foi utilizada para dar nome à terra. Na sequência, surgiram os núcleos de povoamento em torno da cana-de-açúcar, da pecuária, do ouro e do diamante (BEZERRA, 2019). Em 1534, foi implantado o sistema de Capitânicas Hereditárias, em que, como o nome sugere, a exploração das riquezas destinadas a Portugal conferia ao donatário a propriedade do lote de terra explorado, que passaria por herança aos seus descendentes. Esse sistema, embora tenha durado até o ano de 1800 (último ano do século XVIII), não deu muito certo, apenas duas das 14 capitânicas em que o território foi dividido prosperaram: a Capitania de Pernambuco e a Capitania de São Vicente, no litoral de São Paulo.

Com o insucesso do sistema de Capitânicas Hereditárias, vieram os Governos-Gerais, em 1548, cuja finalidade era proteger e controlar a administração do território pondo-o a salvo de invasões estrangeiras. A sede do primeiro Governo-Geral foi Salvador, primeira

cidade brasileira fundada na Capitania da Bahia, e em Tomé de Souza foram depositados amplos poderes administrativos em nome do rei de Portugal (OLIVIERI, 2014).

Em 1763, a sede do Governo-Geral foi transferida para o Rio de Janeiro. Nesse tempo, já se falava em administração local, em que os núcleos emergentes eram administrados pelas Câmaras Municipais, formadas pelos colonos mais ricos, que eram chamados de *homens bons*.

O período compreendido entre a segunda metade do século XVII, que culminou com o fim do modelo de administração das Capitânicas Hereditárias, e a Proclamação da República foi marcado por intensas lutas sociais, econômicas e políticas, entre as quais se destacaram a Conjuração Mineira, em 1789, que resultou na morte de Tiradentes (Joaquim José da Silva Xavier), preso, enforcado e esquartejado em 1792; e a Conjuração Baiana, de 1798, também conhecida como Revolta dos Alfaiates por ter abarcado representantes das classes mais simples da sociedade (artesãos, soldados e negros que já tinham conquistado a liberdade). Em 1817, estourou outro movimento de caráter republicano, a Revolução Pernambucana, profundamente influenciada pelos ideais da Revolução Francesa (igualdade, fraternidade e liberdade), que ficou conhecida como Revolução dos Padres, por ter entre seus apoiadores os padres João Ribeiro Pessoa e Luís José Cavalcanti Lins, além de Antônio Gonçalves da Cruz (conhecido como Cabugá) e do Frei Joaquim do Amor Divino Rabelo (conhecido como Frei Caneca) — executado em 13 de janeiro de 1825, no então conhecido Forte das Cinco Pontas (RAMOS, 2019).

Todo o século XVIII foi marcado por acontecimentos políticos que fizeram eclodir a Proclamação da República, embora antes dela, em 1822, tenha ocorrido a declaração de Independência do Brasil do Reino de Portugal e, em 1824, sido outorgada a Primeira Constituição Brasileira.

Agora que chegamos ao território brasileiro sob a égide do governo republicano, numa concepção política de território de todos — porque República, em sua origem latina “*res publica*”, significa “coisa pública” —, vamos começar a pensar como ocorreu a organização política, econômica e social do Estado brasileiro sob a perspectiva financeira, que de pronto traça as bases do federalismo fiscal nacional.

Nosso ponto de partida é um grande território dividido em partes menores, outrora as antigas províncias, agora denominadas *Estados-membros*, com suas subdivisões político-administrativas hoje conhecidas como *Municípios* e cada uma já acomodada politicamente sob o regime governamental da República, precisando, apenas, organizar-se financeiramente para implementar o novo governo republicano.

Importa lembrar que a Proclamação da República trouxe consigo o modelo de Estado Federal, que pôs fim, pelo menos teoricamente, ao Estado Unitário e inaugurou uma nova ordem política no Brasil, a República Federativa, isto é, o governo comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme assentado pela Constituição de 1988, quase um século depois.

Foi o modelo político República Federativa que serviu para desenhar o Pacto Federativo celebrado entre os entes federados, e uma das suas faces, o federalismo fiscal, tornou-se objeto do nosso estudo.

O federalismo fiscal lançou uma grande contribuição para o funcionamento do Estado brasileiro, notadamente no âmbito econômico, financeiro e tributário. No curso deste trabalho, pretendemos desenvolver um estudo sistemático acerca desse importante instrumento, destacando sua importância para a manutenção da autonomia dos entes federados, bem como demonstrar que, no nosso país, alguns Municípios sobrevivem graças

às receitas financeiras transferidas pela União e pelos Estados, recebidas através dos fundos constitucionais e das transferências voluntárias.

Dessa forma, com base na observação dos dados e na perspectiva teórica, pretende-se verificar até que ponto a repartição das competências tributárias constitucionalmente estabelecidas garantem aos Municípios a sobrevivência política e o desenvolvimento da cidadania para dar cumprimento às obrigações que lhes são atribuídas na Lei Maior.

Como se verá, é um tema interessante e desafiador, pois sua compreensão ultrapassa as esferas administrativa, econômica e financeira, e se constitui como opção política a adoção do Pacto Federativo.

O princípio republicano garantidor do Pacto Federativo, que é pressuposto de governabilidade e se espalha nas normas veiculadas em todo o texto constitucional — principalmente no tocante à organização do Estado, incluindo-se os três pilares da Federação: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário —, é princípio sensível da organização política do Estado brasileiro, cuja inobservância enseja a intervenção, medida excepcionalíssima para manutenção da integridade nacional nos termos do art. 34 da Constituição de 1988, e ainda funciona como suporte do federalismo fiscal.

Este trabalho suscita a hipótese de que o sistema federativo orientado pelo princípio republicano, no modelo atual brasileiro, não proporciona aos Municípios capacidade econômica suficiente para garantir a autonomia financeira, política e administrativa, tornando-os dependentes das transferências constitucionais via fundos de participação nas receitas tributárias da União e dos Estados.

Considerando que a construção do federalismo brasileiro estrutura-se em três níveis — União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal (este apresenta natureza jurídica híbrida para fins de tributação, exercendo as competências estaduais e municipais, mas não

se divide em Municípios) —, esse modelo tripartite, embora tenha como objetivo distribuir competências tributárias entre os entes federados de forma a torná-los financeiramente autossuficientes, esbarra nas dificuldades geradas pelas assimetrias existentes entre eles, pois, como se verá nos capítulos a seguir, conforme seja a extensão territorial, o grau de desenvolvimento e o total da população do Município, este apresenta-se com maior ou menor grau de dependência dos fundos de transferências constitucionais.

Seguindo as diretrizes constitucionais estabelecidas para o funcionamento do Estado Democrático de Direito, suporte fundamental do Pacto Federativo, torna-se mister observar os objetivos estabelecidos no texto constitucional para, a partir deles, desenhar um federalismo fiscal capaz de dar sustentação às bases financeira, administrativa e política dos entes federados, notadamente aos Municípios, que se constituem em centros de interesses locais.

A proposta da Carta Magna para a República objetiva alcançar, através do Pacto Federativo e do federalismo fiscal, finalidades bastante significativas para o desenvolvimento econômico, social e político da nação. Basta olhar para o art. 3º, incisos I e III da Carta, para se ter certeza do truísmo ali expresso ao apontar para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, sem se eximir de garantir o desenvolvimento nacional e promover o bem de todos (incisos II e IV).

A dificuldade que se coloca para a consecução desses fins relaciona-se com a repartição de competências legislativas e administrativas entre os entes federados, uma vez que, para o Município, no âmbito da competência legislativa que lhe foi conferida, possibilitou, apenas, instituir três tributos: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens

imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); e o imposto sobre serviços de qualquer natureza não compreendidos no art. 155, inciso II, definidos em lei complementar (ISS), além de algumas taxas. No âmbito da competência administrativa, o Município arca com a obrigação de custear serviços para o funcionamento da máquina pública municipal e ainda participa das obrigações comuns aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para prestação de serviços de alcance universal, como saúde, educação e segurança, abrindo o leque apenas para ilustrar.

A sobrevivência da autonomia dos Municípios alimenta-se da repartição da receita da arrecadação de alguns tributos federais e estaduais e dos recursos provenientes dos Fundos de Participação dos Municípios e de outras fontes financeiras destinadas a projetos específicos de desenvolvimento, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que é dirigido para o fomento da educação nos primeiros ciclos do Ensino Fundamental e estende-se até o Ensino Médio.

Embora existam opiniões divergentes, como se verá no curso do presente trabalho, a importância dos Municípios para a manutenção do Pacto Federativo de acordo com a Constituição Federal é indiscutível, pois a sociedade política se organiza sobre o eixo municipal, onde se desenvolvem os interesses próprios e imediatos do povo. Portanto, é preciso, para se construir um Pacto Federativo que case com as realidades local e nacional, uma estrutura governamental sintonizada entre os três Poderes da República e os entes federativos.

O Estado brasileiro conta atualmente com 26 Estados-membros, o Distrito Federal, o Distrito Estadual do Arquipélago de Fernando de Noronha — reanexado ao Estado de

Pernambuco pela Constituição de 1988 — e 5.568 Municípios de acordo com os dados atualizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018¹.

Considerando a grande quantidade de Municípios existentes no Estado brasileiro, bem como as particularidades apresentadas por cada um e a impossibilidade de em um trabalho acadêmico estudar detalhadamente caso a caso, fizemos um recorte territorial e tomamos como referência alguns Municípios do Estado de Pernambuco.

Busca-se, com o presente estudo, compreender o sistema federativo brasileiro pondo em relevo a situação dos Municípios nos aspectos referentes à administração e a consecução dos seus fins, haja vista ser o Município um centro de interesse local, cuja existência afeta diretamente e em grande proporção a vida da população, da qual boa parte depende diretamente dos recursos públicos e dos serviços municipais.

Sob o ponto de vista do cidadão comum, a compreensão do federalismo fiscal é tarefa bastante complexa. O Município personifica duas ordens de interesses locais: os interesses próprios dos indivíduos pela prestação de serviços básicos, tais como saúde, educação, segurança, transporte etc.; e os interesses políticos dos seus governantes, preocupados em manter o poder de administrar um orçamento público e o de perpetuar o domínio de governos oligárquicos.

Para compreendê-lo, portanto, é preciso investir bastante em educação e cidadania para despertar o desejo de participação na vida política da cidade e em capacitação técnica para acompanhar e fiscalizar as ações do governo local.

¹ Segundo o levantamento mais recente, referente a 2018, a estrutura territorial brasileira tinha 5.568 Municípios, mantendo esta quantidade desde 2013. Somam-se a esses Municípios um distrito federal (Brasília) e um distrito estadual em Pernambuco (Fernando de Noronha). Já as subdivisões totalizavam 10.496 distritos municipais e 683 subdistritos ou regiões administrativas municipais.

No cerne dessa investigação, passaremos pelos seguintes pontos de análise: o modelo de Estado federativo, o pacto republicano, a existência dos Municípios, as receitas próprias decorrentes da competência tributária e as transferências constitucionais. Essas categorias foram selecionadas por serem consideradas relevantes para o objeto do presente estudo.

Tomaremos como referencial teórico, entre outros autores, os professores José Maurício Conti e Marta Arretche. Também buscaremos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei nº 4.320/1964 (Lei de Finanças Públicas) os fundamentos legais para o embasamento do nosso estudo.

No curso desse mister, será adotado o método hipotético-dedutivo, que permite, a partir das generalidades (hipóteses levantadas), alcançar as particularidades (resultados observados) que o tema comporta. Toma como objeto de análise os estudos teóricos de vários autores e dados extraídos de órgãos oficiais da estrutura administrativa do Estado brasileiro.

A dissertação apresenta a seguinte estrutura: o primeiro capítulo trata da organização política do Estado brasileiro, do Pacto Federativo e da obediência aos princípios republicanos, trazendo um subitem que trata da organização do Estado de Pernambuco e sua importância para a nossa análise; o capítulo dois analisará a autonomia financeira dos entes da Federação, considerando as suas receitas próprias e a necessidade de complementação pelos recursos advindos das transferências governamentais; no capítulo três, busca-se examinar se os entes federados, a partir do exercício das competências tributárias próprias, conseguem alcançar um padrão adequado de receitas para atender às suas necessidades básicas; no capítulo quatro, procura-se identificar os problemas atuais que mais afligem as municipalidades; e, no capítulo cinco, propõe-se apresentar um estudo

da viabilidade política dos Municípios, levando-se em consideração sua autonomia e o respeito ao pacto republicano, destacando-se alguns aspectos relevantes dos Municípios pernambucanos escolhidos para a análise.

Um dos grandes problemas enfrentados pelo federalismo fiscal brasileiro, na sua vertente política, que trata da distribuição de “poderes governamentais”, diz respeito ao exercício da administração das unidades municipais, porque essa distribuição de competências legislativas, entendida como distribuição de poder, é completamente vinculada aos comandos constitucionais e legais, restando apenas para as escolhas políticas a aplicação do produto da arrecadação da receita tributária própria naquilo que sobejar ao custeio da máquina pública. A administração pública não é discricionária, embora o seu mau uso preste-se a beneficiar grupos políticos que tendem a se perpetuar no poder em detrimento dos próprios munícipes, e isso decorre de diversos fatores, dentre eles falta ou fiscalização insuficiente pelos órgãos de controle, dificuldade de implementação do exercício das competências tributárias constitucionalmente estabelecidas diante da precária condição socioeconômica do seu povo e, por fim, o custo eleitoral que tais medidas impopulares representam.

Por outro lado, essas questões políticas somadas à falta de estrutura para a realização do exercício das competências tributárias podem gerar consequências que não se coadunam com o regime democrático garantidor do Pacto Federativo, pois, embora estejam previstas na Constituição Federal hipóteses de fusão, incorporação e desmembramento dos Estados e Municípios (art. 18, §§ 2º e 4º), essas medidas não parecem ser de fácil implementação e trazem consigo um grau de exigência que apontam para um alto custo financeiro e eleitoral.

Uma possível hipótese de remembramento de unidades políticas economicamente fracas esbarra na dificuldade de conciliar interesses políticos, sociais e econômicos, uma vez que as unidades lembradas, fundidas ou incorporadas perderiam sua identidade política autônoma para ganhar um *status* político inferior nesse novo desenho territorial, o que afetaria a vida do seu povo, gerando um desgaste para a manutenção do Pacto Federativo. Em igual proporção, a vinculação do município à sua base territorial gera uma sensação de pertencimento a uma identidade cultural tanto quanto a de um cidadão a um país.

Com efeito, a Constituição da República, ao tratar da organização político-administrativa do Estado, ressalvou essa possibilidade de redesenho do território, entretanto estabeleceu condições e limites entre os quais consulta prévia à população dos Municípios envolvidos e estudos de viabilidade municipal que tenham sido apresentados e publicados na forma da Lei (art. 18, § 4º) como forma de resguardar a identidade cultural e o *status quo* dos envolvidos.

Vale ressaltar que os Municípios sempre desfrutaram da condição de organização política autônoma em todas as Constituições Republicanas, com exceção da Constituição de 1937, que inaugurou o Estado Novo. Entretanto, somente com a Constituição de 1988, esses entes conquistaram total autonomia e foram elevados à categoria de entes federativos, situação que não se verifica em outros países, onde os Municípios correspondem a divisões administrativas das unidades federadas, que proveem esses governos locais de recursos e controlam a autonomia a eles conferida.

7 CONCLUSÃO

Após discorrer sobre o Pacto Federativo brasileiro e o federalismo fiscal contemplando a repartição de receitas como instrumento (in)capaz de garantir a autonomia dos Municípios, teceremos, de forma conclusiva, alguns entendimentos acerca da temática proposta.

O primeiro deles é que o presente estudo não está adstrito a um único ramo do Direito, por exemplo o Direito Financeiro; o segundo é que constitui objeto cuja análise ultrapassa o campo da Ciência Jurídica, buscando apoio na Ciência Política e na Economia; o terceiro é que, neste estudo, a perspectiva jurídica sobressai frente às demais, pois se responsabiliza pelo delineamento dos elementos que compõem o Estado e, a partir dele, pela forma que tomou o federalismo fiscal.

De acordo com a doutrina, o Estado só passou a existir como organização política a partir do século XVII, com o Tratado de Paz de Westfália. E, no que diz respeito aos Municípios, partimos da premissa de que eles existiam como subdivisões administrativas descentralizadas para facilitar a administração pública. No caso Brasileiro, o Estado federativo surgiu com a Proclamação da República em 1889 e a primeira Constituição Republicana de 1891, enquanto os Municípios teoricamente também compunham o Estado Federal, mas só ganharam autonomia política propriamente dita, passando a integrar juridicamente o território federativo brasileiro, com a Carta Política de 1988.

Foi nesse contexto de estados subdivididos em Municípios como “unidades autônomas” descentralizadas que surgiu o Pacto Federativo, e, conseqüentemente, foram dados os primeiros passos em torno da construção de um federalismo fiscal.

Nesse contexto de Pacto Federativo, considerado como acordo de governabilidade entre os entes federados e precursor do federalismo fiscal, é preciso considerar a existência

de um Estado Democrático de Direito politicamente organizado sob a forma federativa, que adote a República como forma de governo e que se apoie em uma Constituição forte capaz de estabelecer o equilíbrio entre os Poderes da República e delimitar e distribuir o exercício das competências legislativa e administrativa entre as esferas que o compõem. Em seguida, é possível falar em federalismo fiscal, a base financeira que sustentará o edifício do Estado.

O presente estudo analisou o modelo de federalismo fiscal adotado pelo Estado brasileiro construído em torno da distribuição das competências constitucionais e da descentralização político-administrativa. À medida que o estudo foi avançando, tornou-se plausível o entendimento de que essa política governamental não é capaz de sustentar o Pacto Federativo, e tal conclusão é possível tendo em vista a grande centralização de competências legislativas em torno da União, em detrimento das unidades subnacionais.

Pelo que se pôde observar no curso deste trabalho, a hipótese suscitada — de que o sistema federativo orientado pelo princípio republicano, no modelo atual brasileiro, não proporciona aos Municípios capacidade econômica suficiente para garantir as autonomias financeira, política e administrativa — verificou-se. O grande volume de atribuições públicas que passaram a ser exigidas dos Municípios em razão do exercício das competências privativas, comuns e concorrentes, somado ao custo da máquina administrativa, incluindo-se a despesa com o funcionalismo e a Câmara de Vereadores, na maioria dessas edilidades alcança um volume de recursos muito maior do que o volume das receitas arrecadadas, gerando um constante e crescente desequilíbrio nas contas públicas, por mais que se observem os limites impostos pela Lei nº 4.320/1964 e pela LC nº 101/2000.

A situação só não fica pior em virtude da repartição de receitas tributárias entre os entes federados nos exatos termos dos arts. 157 a 160 da Constituição da República vigente, ou seja, graças ao repasse, pela União e pelos Estados, da totalidade ou de parte da arrecadação da receita tributária de suas competências privativas. Somem-se a isso, os valores transferidos através do Fundo de Participação dos Municípios que, em vez de serem destinados às despesas de capital, entram na conta das despesas correntes.

Ao tomarmos como exemplo uma amostra de Municípios do Estado de Pernambuco distribuída por cinco mesorregiões, ficou claro que o volume de receitas próprias arrecadado pelos Municípios de pequeno porte corresponde a praticamente metade do volume recebido através das transferências obrigatórias (*vide* Tabela 1).

Esse modelo tripartite de distribuição de competência, embora tenha como objetivo distribuir as competências tributárias entre os entes federados de forma a torná-los financeiramente autossuficientes, esbarra nas dificuldades geradas pelas assimetrias existentes entre eles, ou seja, são Municípios economicamente desiguais e com diferentes tipos de necessidades. Se olharmos para um Município sede de capital ou da região metropolitana, percebe-se logo a diferença se comparado a outro que esteja fora desse raio. Quanto mais longe do Poder Central, mais pobre e dependente das transferências financeiras constitucionais é o Município.

A base dessa autonomia, conferida pela Constituição aos entes subnacionais e construída com a distribuição de competências legislativas e poderes de autoadministração e autogoverno, sob o aspecto jurídico é completamente factível, entretanto na prática mostra-se frágil e incapaz de atender aos interesses locais.

No Brasil, o primado da igualdade como objetivo a ser atingido pelo Estado tornou-se a pedra angular do pacto republicano, pois, diante da sua gigantesca extensão territorial,

se pelo menos a igualdade formal não for perseguida, não há de se falar em autonomia política, muito menos em liberdade administrativa. Com isso, o Pacto federativo não se realiza; ainda mais, diante das diferentes características apresentadas pelas unidades subnacionais, não só no aspecto geográfico, mas — e principalmente — nos aspectos social e econômico, é impossível alcançar a igualdade material. É necessário desenvolver políticas adequadas a promover o desenvolvimento equilibrado enxergando e respeitando as diferenças.

No curso do presente trabalho, foi dito que o Pacto Federativo se sustenta na estrutura de um Estado Democrático de Direito que é regido por uma Constituição e que se coloca como garantidor dos valores liberdade, fraternidade e igualdade, como postulados defendidos. Sem dúvida, o Pacto Federativo não se limita apenas aos aspectos geográficos da estrutura territorial do Estado, mas, ao contrário, serve também como instrumento político que alcança vários aspectos da vida dos cidadãos, principalmente no que diz respeito à elaboração de políticas públicas diretamente afetas às necessidades básicas, tais como saúde e educação.

Diante da amplitude do tema, por necessidade didática, restringimos nosso estudo à análise aos aspectos práticos voltados para a vida política do Estado, tais como distribuição e exercício das competências constitucionais, organização e funcionamento do Estado em seus três níveis (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Partimos de uma perspectiva federativa de descentralização político-administrativa e iniciamos a análise pelo grau de autonomia conferida aos entes descentralizados. Chegamos à conclusão de que a autonomia financeira dos entes da Federação está umbilicalmente ligada à existência de receitas próprias obtidas a partir da implementação do exercício das competências tributárias outorgadas pela Carta Magna, o que, no caso dos Municípios, ficou

demonstrado ser insuficiente em virtude da precariedade dos sistemas instituidores e arrecadadores da quase totalidade deles.

Alguns Municípios maiores, mais próximos dos centros de poder (como as capitais) e que já ostentam certo grau de desenvolvimento socioeconômico possuem receitas de diferentes naturezas; por exemplo, arrecadam seus tributos, exploram economicamente certos recursos naturais e até bens patrimoniais e, por fim, também desfrutam de maior representação política perante o Governo Central. Diferentemente, Municípios interioranos e fronteiriços sobrevivem à míngua das receitas derivadas da capacidade contributiva dos seus cidadãos, extraídas pelo poder de império do Estado e do Município, e dos recursos provenientes das transferências constitucionais.

São essas assimetrias que exigem do Poder Central um cuidado diferenciado com essas unidades para a própria sustentação do Pacto Federativo e do federalismo fiscal. Forte nesse entendimento, pode-se facilmente perceber que os recursos necessários para a sobrevivência política dos Estados e Municípios estão compreendidos no que se convencionou chamar de *federalismo fiscal*, ou seja, na repartição de rendas e receitas entre os entes que compõem o Estado Federal.

Ainda buscando fixar uma maior compreensão do que significa o federalismo fiscal, não é demais lembrar que o Estado existe para atender aos objetivos para o qual foi criado e, para alcançar tal finalidade, precisa de organização política e de dinheiro para a consecução dos seus fins, porque não existe Estado Social se não existir um Estado financeiro.

No presente estudo, vimos que a Carta da República estabeleceu quatro objetivos a serem atingidos nacionalmente e que, até hoje, não se conseguiu de forma plena alcançar sequer o primeiro deles — a construção de uma sociedade livre, justa e solidária —, pois as

estruturas políticas que representam o Estado ainda não alcançaram um grau de desenvolvimento socioeconômico capaz de garantir a consecução desse fim.

O Estado brasileiro, cuja ordem econômica e social preconiza a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, postulados do art. 170 da *Lex Mater*, não se desvencilhou ainda dos gargalos sociais que reivindicam a presença forte do Estado em setores cuja autonomia privada, mesmo estando presente, não atende à totalidade das demandas, pois o desnivelamento econômico impede o acesso de todos àqueles serviços que despertam seus interesses em explorar. Em outras palavras, Estado e iniciativa privada prestam paralelamente os mesmos serviços, de forma que os serviços prestados pelos particulares contemplam os mais ricos, o mesmo serviço prestado pelo Estado volta-se para os mais pobres, e, nessa gangorra, a fonte de recursos é a mesma e é nela que deve caber o atendimento dos mais diversos interesses.

Observou-se também que o papel do Estado no sistema federativo de governo vai além de estabelecer regras de caráter nacional, prestar serviços nacionais ou regionais e de socorrer Estados-membros e Municípios, principalmente estes que se apresentam financeiramente fracos, sem recursos e desprovidos de capacidade técnica para exercerem suas competências.

É dever do Estado, antes de tudo e por meio do Poder Central, velar para que a divisão político-administrativa do território dê cumprimento ao exercício das competências tributárias constitucionalmente estabelecidas e implemente racionalmente as políticas públicas de forma a atender aos diversos interesses observando as normas da Lei de Finanças Públicas e da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente no que diz respeito à gestão fiscal, que contempla tanto a arrecadação quanto a renúncia de receitas, muitas

vezes exercida como forma para atrair investimentos privados e outros, desencadeando a guerra fiscal.

O presente trabalho foi construído na perspectiva de que o federalismo fiscal constitui a face financeira do Pacto Federativo, que foi se acomodando ao longo do tempo. Observamos, em seu desenvolvimento, que a mudança do regime de governo da Monarquia para a República e da forma do Estado, de Estado Unitário para o Estado Federal, ocorreu para atender às reivindicações políticas da época, da necessidade de rever a experiência governamental negativa do governo do Império.

Na sequência, analisamos a precariedade do sistema (Pacto Federativo/federalismo fiscal) e constatamos que muitos Municípios somente se mantêm como unidades autônomas em virtude dos recursos recebidos por meio das transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias.

Verificamos, também, que o federalismo fiscal vem sendo posto à prova à medida que novas dificuldades surgem e que, da forma como foi originalmente concebido, não está sendo suficiente para manter em equilíbrio as unidades que compõem a Federação, exigindo que as Prefeituras e as associações municipalistas — como a Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM) — exerçam fortes pressões sobre o Poder Central para transferir mais receitas para os Municípios. Exemplo disso é o movimento em torno da distribuição dos *royalties* do petróleo (compensação financeira à sociedade pela produção desses recursos naturais) e das participações especiais decorrentes da exploração dos mesmos recursos naturais em campos de grande volume de produção.

Nessa toada, é preciso esclarecer que nem todos os Municípios recebem da mesma forma o benefício da distribuição dos *royalties* do petróleo. Esses recursos são destinados

aos Municípios produtores, confrontantes e que sofrerem ações provenientes do embarque e desembarque dos veículos utilizados no transporte, entretanto, por ser um recurso natural de propriedade da União e esta representar os interesses de todas as unidades da Federação, a Lei nº 7.453/1985 criou o fundo Especial do Petróleo, cujos recursos são transferidos por intermédio do FPM e do FPE a todos os Municípios e Estados-membros brasileiros.

No tocante ao objetivo geral traçado para o presente trabalho — que consistia em verificar o desempenho dos Municípios quanto à instituição e à arrecadação dos tributos constitucionalmente estabelecidos e o grau de dependência desses entes em relação às transferências financeiras da União e do Estado para a consecução dos seus fins —, foi possível, ao longo da investigação, verificar que os entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios (principalmente estes últimos, objeto do nosso estudo) exercem suas competências tributárias constitucionalmente estabelecidas. Isso porque, com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, que estabeleceu a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal, as autoridades municipais não podem renunciar a qualquer receita, mesmo que tenham aparência de benefício fiscal, sem que comprove ter sido a renúncia considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, conforme estabelece o art. 12 da LRF.

No mesmo tom e no que se propunha analisar com os objetivos específicos, chegou-se à conclusão de que a situação financeira dos Municípios se agrava com a baixa arrecadação de receitas provenientes do exercício da competência tributária municipal de tal sorte que essa receita não é capaz de suportar os gastos com a folha de pessoal dentro dos limites estabelecidos pela LRF. Sobre o grau de dependência dos Municípios em relação às transferências financeiras da União e do Estado para a realização de suas

finalidades, tornou-se plausível essa constatação, a ponto de se poder afirmar que a sobrevivência autônoma do Município depende do Fundo de Participação Municipal.

Mesmo diante da política fiscalizatória às quais se submetem os entes subnacionais, que os impede de deixar de instituir os tributos que lhes são constitucionalmente atribuídos, verificou-se que, no tocante à arrecadação, os números apontam para possíveis desperdícios motivados pela falta de capacidade técnica do sistema arrecadatório ou mesmo pela falta de interesse de alguns gestores diante do elevado custo eleitoral que tal medida implica para os governos locais.

Em arremate, verificou-se que não existe possibilidade de sobrevivência política dos Municípios fora do sistema de repartição de receitas, seja pela participação direta no produto da arrecadação das unidades mais elevadas, seja pelo recebimento das transferências constitucionais e voluntárias. Isso porque, reafirmando o que foi constatado, o valor total da receita tributária arrecadada pelo exercício da competência tributária, na maioria dos Municípios, é muito baixo, de forma que não é suficiente para suportar o funcionamento da máquina administrativa e a prestação de serviços locais.

Por fim, considerando os aspectos estudados, mister se faz repensar o modelo de federalismo fiscal vigente, especialmente na parte referente aos Municípios, porque as implicações políticas de uma possível proposta de remembramento não trará benefícios às populações diretamente interessadas, que já se encontram cultural e tradicionalmente afetadas àquele território e aos seus valores. Tampouco será prudente insistir em preservar uma estrutura economicamente deficiente, mas, de todo modo, impedir que tal situação se amplie com a criação e instalação de novos Municípios constitui uma medida salutar.

Ademais, para concluir, observamos que a manutenção da autonomia dos Municípios é uma exigência constitucional, pois, mesmo ressalvando em seu texto as

possibilidades de fusão, incorporação e remembramento, os Municípios estão no mesmo patamar da União, dos Estados e do Distrito federal para a sustentação do Pacto Federativo, construído sobre a união indissolúvel dos entes que compõem o Estado Federal.

Uma questão importante para ser estudada diz respeito à reforma tributária que está por vir para o País — oxalá ocorra em bases reais e corrija as distorções e desigualdades observadas no modelo atual. Por enquanto, terminamos esse trabalho com o sentimento de que a repartição de receitas, no modelo atual de federalismo fiscal, é incapaz de manter a autonomia dos Municípios e, conseqüentemente, a estrutura do Pacto Federativo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. Federalismo fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual IDP**, Escola de Direito de Brasília, Centro de Pesquisa – Cepes, v. 1, n. 34, p. 1-24, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/-view/2727>. Acesso em: 13 set. 2019.

AFONSO, José Roberto R. **Fórum Sefin/SP**. Fórum dos Secretários Municipais de Fazenda. São Paulo, Sorocaba 2014. Disponível em: <http://www.forumsefinsp.com.br/historia.php>. Acesso em: 20 set. 2019.

AMORIM, Octavio Neto; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985–2004). **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n4/v33n4a-10.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

ANDRADE, César Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da Federação**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: www.te-ses.usp.br/.../Dissertacao_Mestrado_Controlo_Endividamento_Cesar_A_S_An.... Acesso em: 15 jul. 2018.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a04v47n3.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

BATISTA, Onofre Alves Júnior. **O outro Leviatã e a corrida ao fundo do poço**. São Paulo: Almedina, 2015.

BEZERRA, Juliana. Ciclos econômicos do Brasil. **Toda Matéria**. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/ciclos-economicos-do-brasil/>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL, Cristina Índio. Firjan: levantamento mapeia saúde financeira dos municípios brasileiros. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 31 out. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/firjan-levantamento-mapeia-saude-financeira-de-municipios-brasileiros>. Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 15 jul. 2018.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.

BRASIL. Receita Federal. Ministério da Economia. **Receitas Administradas pela RFB**. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/copy_of_arrecadacao-das-receitas-administradas-pela-rfb-por-municipio/arrecadacao-por-municipios. Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Transferências constitucionais**. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP>. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão, 2606/2017** – Plenário. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-coeficientes-do-fundo-de-participacao-dos-municipios-2018.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário**: fundamentos jurídicos da incidência. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio Republicano. **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/93/edicao-1/principio-republicano>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DERZI, Misabel Abreu Machado; MELO, João Paulo Fanucchi de Almeida. **Justiça fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

ELALI, André de Souza Dantas. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP Editora, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. **O Federalista – Tomo I**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>. Acesso em 15/07/2018

HERMIDA, Antonio José Borges. Compêndio de História do Brasil. **Consciência.org**. 20 jun. 2009. Disponível em: <http://www.consciencia.org/resumo-sobre-as-riquezas-do-brasil-colonial>.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1964.

KORFF, Eurico. Finanças públicas municipais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 17, n. 5, p. 7-41, 1977. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901977000500001. Acesso em: 15 jul. 2018.

KORFF, Eurico. O disciplinamento da gestão financeira do poder público. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 09-17, 1984. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v24n3/v24n3a03.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, **Texto para Discussão**, n. 1593, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: http://www.portalfederati-vo.-gov.br/biblioteca-federativa/estudos/td_1593-lei-de-responsabilidade-fiscal-federalismo-processo-e-ordenamento-fiscal.pdf. Acesso em: 01 out. 2019.

MACHADO, Carlos Henrique; BALTHAZAR, Ubaldo César. A reforma tributária como instrumento de efetivação da justiça distributiva: uma abordagem histórica. **Sequência**, n. 77, p. 221-252, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n77/2177-7055-seq-77-221.pdf>.

MACHADO, Hugo de Brito. **Estudos de Direito Penal Tributário**. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 115-134, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n20/n20a10.pdf>. Acesso em: 19 maio 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Royalties*: entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. **Estudos Técnicos CNM**. Brasília: CNM, 2010. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Royalties.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, v. 3, n. 2, p. 9-30, 2002. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. **Temas do federalismo fiscal brasileiro**. Rio de Janeiro: Gramma Editora.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Federalismo e Guerra Fiscal. **Pesquisa e Debate**, v. 10, n. 2, p. 110-138, 1999. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/download/11917/8627>. Acesso em: 09 jun. 2019.

OLIVIERI, Antonio Carlos. Governo-Geral: Tomé de Souza organiza a administração da colônia. **Educação UOL**. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-geral-tome-de-souza-organiza-a-administracao-da-colonia.htm>. Acesso em: 20 out. 2019.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado. eTCEPE. **Consulta de Prestação de Contas**. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>. Acesso em: 27 set. 2019.

PESSOA, Maria Auxiliadora Parente Paula. **Estado fiscal e tributário**: perspectivas educativas. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará. Disponível em: [http://uece.br/politicaseuece/dmdocuments/maria_auxiliadoraparente_paula_pessoa\[1\].pdf](http://uece.br/politicaseuece/dmdocuments/maria_auxiliadoraparente_paula_pessoa[1].pdf). Acesso em: 15 jul. 2018.

RABELO, Paulo. “Troféu” de pior IDH-M impulsiona Manari. **Terra**, 11 jul. 2006. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1066358-EI6578,00-Trofeu-de+pior+IDH+impulsiona+Manari.html>. Acesso em: 19 maio 2019.

RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito &**

Política, v. 10, n.4, p. 2302-2323, 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

RAMOS, Jefferson Evandro Machado. **Descobrimento do Brasil. Sua Pesquisa.** Disponível em: <https://www.suapesquisa.com/historiadobrasil/descobrimento>. Acesso em: 25 out. 2019.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil:** traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RODDEN, Jonathan. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. **Comparative Politics**, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004. Disponível em: http://fdjpkc.fudan.edu.cn/_upload/article/files/b4/7f/51b246194ea680cdb47c1bb020c5/6f59d35d-96fe-47c7-adce-44c93bf61b0c.pdf. Acesso em: 23 set. 2019.

SANTOS, R. A.; ANDRADE, Priscilla Lopes. A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais. **XXI Encontro Nacional do Conpedi**. 1.ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. 21, p. 8-14.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE Priscila Lopes. **A evolução histórica do federalismo brasileiro:** uma análise histórico-sociológica a partir das constituições federais. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos>. Acesso em: 14 set. 2019.

SEGURIDADE. Sistema S: entenda o que é e quais são as áreas presentes. **Blog da Seguridade Social**. Disponível em: <http://blog.seguridade.com.br/sistema-s-entenda-o-que-e-e-quais-sao-as-areas-presentes/>. Acesso em: 17 set. 2019.

SERAFIM, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, 2014. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html. Acesso em: 15 jul. 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a03v44n3.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

SILVA, Antonio Ozaí da; SILVA Márcia da, CAMPOS, Manuel Fontaine. O que é poder político. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 202, p. 33-61, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/41971>. Acesso em: 07 set. 2019.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1986.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores.

SINDACÚCAR. **Acompanhamento da Produção Sucroalcooleira** – Safra 2019/2020. Posição em 30/09/2019 (Sapcana). Disponível em: <http://www.sindicucar.com.br/noticia.php>. Acesso em: 28 out. 2019.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de Municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 61-88, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13950.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

TORRALBA, Maria del Pilar López. **La autonomía de las comunidades autónomas como instrumento de prevención de riesgos y seguridad humana: la necesidad de rediseñar el sistema de financiación autonómica desde la perspectiva humanocéntrica**. Barcelona. Tese (Doctoral em Dret Públic Global) – Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2017. Disponível em: <https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid-%3Aascds%3AUS%3Ac0b76e32-0f57-4daa-9cb0-ffb878569972>. Acesso em: 09 set. 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol. II. Valores e princípios constitucionais Tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

UNIÃO. Tribunal de Contas da União. **Coefficientes do Fundo de Participação dos Municípios em 2018**. 28 nov. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/impressa/noticias/tcu-aprova-coeficientes-do-fundo-de-participacao-dos-municipios-2018.htm>. Acesso em: 01 out. 2019.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para Discussão**, n. 405, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf. Acesso em: 15 jul. 2018.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Texto para Discussão**, n. 500, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1997. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/%20PPP/article/viewFile/127/129>. Acesso em: 09 jun. 2019.

VELOSO, Andrei Pitten. **O Princípio da Isonomia Tributária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968–1973): uma análise empírica. **RBE**, v. 62, n. 2, p. 221-246, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.